



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Transferencias monetarias condicionadas,
pobreza y desarrollo: la experiencia de los
programas Bolsa Familia (Brasil) y
Oportunidades (México).**

TESINA

para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

Yasmin Salgado Hernández

Asesora:

Dra. Monika Ribeiro de Freitas Meireles



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., Mayo de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi abuelo, *Don Ramón Hernández*.

Agradecimientos

Agradezco a mi madre Flaviana Hernández y a mi padre, Mario Salgado por todo el apoyo, paciencia, confianza y amor. A mi hermana y mejor amiga Esmeralda Salgado, por alentarme en todo momento y a Alejandro Pérez por su apoyo incondicional.

A la Dra. Monika Meireles, ejemplo de pasión por la docencia e investigación, por su gran labor de guía y profesional seguimiento en la elaboración de esta investigación.

A los sinodales, Mtra. Patricia Rodríguez, Dr. Antonio Mendoza, Mtro. Miguel González y Lic. Agustín Hernández, por el tiempo brindado y los comentarios para enriquecer la presente investigación.

Agradezco infinitamente a la Universidad Nacional Autónoma de México por ser nicho de conocimiento y núcleo de pluralidad de pensamiento y multiculturalidad, y a la Facultad de Economía por todas las facilidades brindadas.

Al Ing. Gilberto Javier Ruiz por su buen consejo, tanto profesional como personal y por brindarme su amistad.

Finalmente, agradezco todos los amigos, conocidos y personas que directa o indirectamente colaboraron en la elaboración de esta investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SUBDESARROLLO, DEPENDENCIA Y POBREZA	13
1.1 Breve discusión de las visiones sobre el desarrollo: paradigma del subdesarrollo cepalino y marxismo contemporáneo latinoamericano.	14
1.2 Interpretaciones sobre la pobreza en Brasil y México.....	26
1.3 Conclusiones parciales	35
CAPITULO 2. PROGRAMAS SOCIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	37
2.1 De la universalización a la focalización	37
2.2 El programa Bolsa Familia: Combate a la pobreza con visión estratégica en un gobierno progresista	50
2.3 El programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Política social en la era neoliberal	52
2.4 Conclusiones parciales	54
CAPÍTULO 3. CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL: PRESENTE Y FUTURO DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA	56
3.1 El impacto de la crisis en Brasil y México: Crisis de deuda de los años 80's y crisis financiera global del año 2007.....	56
3.2 Austeridad fiscal y programas de combate a la pobreza	61
3.3 Conclusiones parciales	81
CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES.....	85
REFERENCIAS	91

INTRODUCCIÓN

La pobreza ha sido un negativo común denominador en los países latinoamericanos y para combatirla se ha 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 cómo 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 éste documento se estudia la experiencia de éstos 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 económico de dichos países, poniendo especial atención al entorno político en el cual fueron implantados.

Antes que nada, quisiéramos aclarar que el estudio aquí realizado se guía por las siguientes preguntas de investigación:

¿Los programas de transferencias monetarias condicionadas contribuyen a la formación de una estrategia de desarrollo nacional? En específico, ¿El Programa Bolsa Familia, en Brasil y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en México, tienen impacto en la distribución del ingreso y pertenecen a una estrategia de desarrollo nacional?

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”.

¿Los resultados de los programas de combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Familia y Oportunidades) dependen del entorno político en el que se implantan y requieren de programas complementarios para que la población beneficiada logre superar la condición de pobreza y se mejore efectivamente a la distribución del ingreso? En una palabra, además de presentar y medir el efecto de dichos programas en el combate a la pobreza en Brasil y México, se enmarca esos resultados en la candente discusión sobre la construcción de exitosas estrategias de desarrollo.

Como mencionado, del conjunto de políticas que existen para el combate a la pobreza, éste trabajo se enfoca en dos programas pertenecientes a las llamadas transferencias monetarias condicionadas, a saber, el Programa Bolsa Familia y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el primero de ellos aplicado en Brasil y el segundo en México, y ambos con origen en la primera mitad de los años 90's, y aunque en el 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, 2013). 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 implantaron estos programas. Además, la eficiencia y alcance de esos programas depende también de la existencia o no de estabilidad económica al interior del país, del papel del Estado en la economía y de cuán vulnerable es el país al impacto de los choques externos.

Dentro de las diferentes corrientes teóricas en las que se puede apoyar el análisis de un fenómeno tan complejo como es la pobreza y el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas para la reducción de la misma, se busca hacer un breve acercamiento, para enmarcar el análisis y procurando mantener una visión crítica del fenómeno a estudiar, a las teorías heterodoxas sobre el desarrollo latinoamericano. La teoría

heterodoxa de las ciencias sociales latinoamericanas, principalmente la producción teórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Teoría Marxista de la dependencia (TMD), aportan elementos para la construcción de un marco teórico con enfoque crítico para el análisis de los programas de combate a la pobreza antes mencionados, lo anterior incluyendo las visiones sobre la pobreza en Brasil y México, a fin de identificar el enfoque que en cada país se da al objeto de estudio.

Por otro lado, es importante conocer los aspectos históricos de estos programas, por ejemplo, si tuvieron programas antecesores para conocer el origen de los mismos. Dado que la focalización de los programas sociales responde a una reducción del tamaño del Estado, en el sentido presupuestal, que fue resultado del programa de ajuste posterior a la crisis de la deuda en los años 80's, se considera importante incluir en el análisis las implicaciones en la economía de Brasil y México de la crisis financiera internacional (crisis *subprime*)², como impactó en la aplicación del Bolsa Familia y Oportunidades. De esta forma cobra importancia el momento histórico en que se implantaron estos programas, haciendo mención nuevamente al debate entre la universalidad versus focalización del gasto público social.

Además de la revisión teórica, se espera identificar, mediante análisis cuantitativo y cualitativo, los principales resultados de la aplicación de los programas de combate a la pobreza Bolsa Familia y Oportunidades, haciendo hincapié al entorno político en el cual fueron implementados. Para tal fin, se analiza el desempeño de los dos programas de forma aislada para posteriormente proceder al análisis comparativo, buscando identificar, en última instancia, si estos programas han coadyuvado a la disminución de la pobreza y al desarrollo de los países mencionados. Como resultado de ésta investigación se espera identificar la forma en que los programas de transferencias monetarias condicionadas han impactado en el combate a la pobreza y de igual forma discutir si han tenido algún impacto en la desigualdad en la distribución del ingreso. En síntesis, si conformaron parte de un arsenal de políticas públicas que contribuyeron al desarrollo nacional. Así, la inquietud que dirige esta

² A pesar de que esta crisis surgió en los mercados financieros de Estados Unidos, para ser exactos, en el sector hipotecario, existen estudios como el de José Antonio Ocampo (Ocampo, 2009) que indican cómo es que por medio de diversos mecanismos de contagio los mercados internacionales y en específico las economías latinoamericanas se vieron afectadas por dicha crisis. El tema se trata más a fondo en el capítulo 3 de la presente investigación.

investigación versa sobre el rol de estos programas de transferencias monetarias condicionadas dentro de una estrategia de desarrollo específica perteneciente a un entorno político determinado y, como tal, los resultados que su aplicación ha tenido, tanto en términos de impacto en el nivel de pobreza nacional como en la contribución para el desarrollo de Brasil y México.

El objetivo general de este trabajo es abordar, de manera crítica, el papel de dos programas del combate a la pobreza y determinar su pertenencia o no a una estrategia de desarrollo, a saber: el caso de Brasil con el Programa Bolsa Familia y el caso de México con el Programa Oportunidades, ambos dentro de las llamadas políticas de transferencias monetarias condicionadas buscando identificar si son o no parte de una estrategia de desarrollo y si han o no contribuido tanto a mejorar la distribución del ingreso, como al desarrollo de esos países. De manera específica, éste trabajo busca atender a los siguientes cinco objetivos particulares que a continuación se resumen:

- a) Revisar en la literatura heterodoxa y crítica de las ciencias sociales latinoamericanas los principales debates sobre alternativas de desarrollo y de combate a la pobreza incluyendo las interpretaciones sobre la pobreza en Brasil y México.
- b) Reseñar las características históricas de los programas de combate a la pobreza, en específico Bolsa Familia en Brasil y el Oportunidades en México.
- c) Analizar los efectos de la crisis en Brasil y en México, con énfasis en la forma en que la crisis y la austeridad fiscal impactó en los programas de combate a la pobreza.
- d) Reflexionar sobre el tema de los programas de combate a la pobreza, en especial sobre si Bolsa Familia y Oportunidades pertenecen a una estrategia de desarrollo y si contribuyen a mejorar la distribución del ingreso y el desarrollo de Brasil y México, tomando en cuenta el entorno político en el que son implantados e identificando si éste factor tiene injerencia en la efectividad de los mismos.
- e) Realizar una evaluación de los programas de transferencias monetarias condicionadas a partir del Bolsa Familia y Oportunidades, subrayando el impacto que estos vienen teniendo en la lucha contra la pobreza será el punto inicial para identificar el porqué de sus diferentes resultados y su papel dentro de la estrategia de desarrollo, aunque cabe aclarar que no es sólo

ese indicador el que mensura el éxito o no del programa. Una evaluación más completa del significado, en términos de cambio en sentido de una estructura de la distribución del ingreso nacional más equitativa, demanda un análisis pormenorizado del rol de cada uno de estos programas en la estrategia de desarrollo –existente o no— de Brasil y México. Así, se busca evidenciar de qué forma las transferencias monetarias condicionadas están insertas en una lógica más amplia de políticas públicas comprometidas con la construcción de un modelo económico que beneficie a la población en general.

Para atender a los objetivos propuestos, en el primer capítulo de ésta investigación se realiza la construcción del marco teórico metodológico, mismo que, apoyado en la teoría heterodoxa latinoamericana, servirá para una construcción crítica a la aplicación de programas sociales en Brasil y México haciendo uso de las visiones sobre el desarrollo del *estructuralismo latinoamericano*, principalmente desarrollado en la CEPAL, de la aportación del *marxismo contemporáneo latinoamericano* y de las principales interpretaciones sobre la pobreza en Brasil y México.

En el capítulo 2, se sientan las bases para la comprensión de los programas Bolsa Familia y Oportunidades realizando una revisión histórica de los mismos, poniendo sobre la mesa el debate en torno a la focalización de programas sociales y la relación de este debate con las crisis de deuda y el declive del llamado Estado Benefactor. Es en éste capítulo en el que se realiza una descripción de los programas Bolsa Familia y oportunidades, tomando como aspectos principales: la población objetivo, en mecanismo de apoyo, las condiciones para los beneficiarios, los montos de apoyo otorgados, su relación con otros programas sociales, entre otros elementos que permitan sentar una base comparativa entre ambos programas.

Cabe aclarar que los datos utilizados para el análisis no atienden al mismo periodo en todos los casos, ya que, por ejemplo, los datos sobre la población en situación de pobreza se muestran en un periodo más amplio a fin de aportar una perspectiva más amplia del fenómeno, en comparación con los datos de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, que se muestran, a partir del inicio de cada uno en los años 2003 y 2001 respectivamente.

El capítulo 3 se centra en el análisis principalmente cuantitativo de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, análisis que se encuentra enmarcado en la lógica de la *austeridad fiscal* heredada de los planes de ajuste posteriores a la crisis de la deuda. El programa Bolsa

Familia nació dentro del primer gobierno republicano con tintes de izquierda en Brasil y reconocido a nivel mundial como uno de los más efectivos programas para la superación de condiciones de pobreza e inclusión de las clases menos favorecidas al consumo y al sector productivo. Por otro lado, el programa Oportunidades, fue engendrado dentro de un gobierno de corte neoliberal como un programa de contención de la pobreza, principalmente la pobreza extrema y cuyos resultados no han logrado disminuir significativamente los niveles de pobreza en México, y del cual existe evidencia de uso clientelar dentro del sistema político mexicano.

Como se mencionó anteriormente, el análisis realizado en este capítulo se enmarca en los efectos de la crisis en Brasil y México y en cómo ha impactado la austeridad fiscal en la aplicación de programas sociales, para tratar de encontrar el papel que juegan estos programas en el seguimiento de alguna estrategia de desarrollo y saber si su aplicación ha contribuido o no al desarrollo de Brasil y México. Adicionalmente se presenta el análisis comparativo del Programa Bolsa Familia y Oportunidades a un nivel de eficacia y resultados, basado en indicadores oficiales sobre pobreza y distribución del ingreso.

En el cuarto capítulo, que se trata de las últimas consideraciones de la investigación, es donde se enuncian los principales hallazgos de la misma, abriendo espacio para debates derivados de los resultados del ejercicio aquí propuesto. Además de un repaso sobre los principales resultados encontrados, a título de conclusión, hemos hecho una nueva ronda de discusiones sobre el desarrollo latinoamericanos, a partir de la inclusión de visiones de otros autores sobre aspectos como la productividad y el papel de las instituciones enfocadas en la redistribución del ingreso como base para lograr el crecimiento sostenido y superar la pobreza.

En este sentido, quisiéramos adelantar que uno de los principales hallazgos contenidos en las conclusiones versa sobre el tema de cómo las transferencias monetarias condicionadas, por un lado, juegan un papel importante en el combate a la pobreza en Brasil y México, pero, por otro lado, no han sido, ni serán condición suficiente para la superación de la pobreza. En el caso de Brasil, el gasto social, y especial el gasto en el programa Bolsa Familia, muestra un comportamiento que denota la visión del mismo desde un punto de vista estratégico, ya que se puede observar que independientemente de las diferentes crisis por las que ha atravesado la economía brasileña el gasto social ha demostrado un comportamiento creciente, en

importantes ocasiones teniendo un aspecto anticíclico fundamental. Por el contrario, en la economía mexicana, en los momentos de crisis, el gasto social sufre caídas dramáticas, por ende, el gasto en programas sociales como Oportunidades se ven afectados dejando ver no sólo la visión poco estratégica que se tiene respecto a este tipo de gasto, sino que también se evidencian las causas de los débiles resultados en la disminución de la pobreza, misma que va de la mano con el parco esfuerzo por cambiar a la concentrada distribución del ingreso, y desperdiciando el poder anticíclico que este tipo de políticas puede llegar a tener.

Se resalta también el hecho de que tanto Bolsa Familia como Oportunidades fueron implementados en contextos absolutamente distintos, enmarcados en los diferentes *estilos de desarrollo* de las economías de Brasil y México. Son los estilos de desarrollo que determinan la forma en la que se dio la inserción en el mercado internacional y el desempeño de estas economías en la era neoliberal, misma que marcó su inicio con el plan de ajuste recomendado por instituciones como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) posterior a la crisis de la deuda de los años 80's. En ese sentido, pareciera ser que Brasil es una economía menos dependiente de los cambios internacionales en comparación con México, quien vio afectados sus grados de libertad para hacer política económica, principalmente desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), momento en el que la política económica quedó subordinada a los cambios en los demás países socios-signatarios (Vázquez, 2014).

De manera complementaria, en las conclusiones, se presenta una consideración sobre el futuro de las transferencias monetarias condicionadas y del gasto público social en su conjunto en torno a la coyuntura actual. En Brasil, la reflexión se centra después de la irregular destitución de la Presidenta Dilma Rousseff y la llegada al poder de su Vicepresidente, Michel Temer. En México, el análisis enfoca el contexto posterior a la llegada de Donald Trump a la presidencia del país vecino, Estados Unidos, y la entrada en vigor de medidas neoproteccionistas que fueron parte de sus promesas de campaña. Estos temas son de urgente relevancia, principalmente porque ambas situaciones representan un cambio importante en la forma en la que hasta ahora se venía haciendo la política económica y social en ambos países.

Finalmente, y sin la intención de entrar a detalle en el tema, sino más bien de ilustrar los nuevos senderos que el debate sobre el desarrollo presenta en la actualidad y expandir el horizonte para futuras investigaciones, se incluye una breve reflexión inspirada en la *economía del buen vivir*, misma que en los últimos años ha estado cobrando fuerza en el cono sur de América Latina y que pretende replantear la idea del consumismo como psicología base del capitalismo, incluyendo para ello el repensar principios morales en un mundo de países ricos y pobres, dónde la riqueza de unos pocos parece ser más importante que los medios de subsistencia de la mayoría, aun habiendo suficiente producción material para garantizar la reproducción social de todos.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SUBDESARROLLO, DEPENDENCIA Y POBREZA

El presente capítulo tiene por objetivo realizar una revisión en la literatura heterodoxa y crítica de las ciencias sociales latinoamericanas en busca de los principales debates sobre alternativas de desarrollo y de combate a la pobreza, buscando incluir en éste primer capítulo las interpretaciones sobre la pobreza en Brasil y México, lo anterior con la firme intención de enmarcar teóricamente al problema de estudio de ésta investigación y sentando las bases para el análisis comparativo de los programas de combate a la pobreza Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México).

El análisis del combate a la pobreza y los efectos de los programas de transferencias monetarias se abordan, en este trabajo, desde una perspectiva crítica, apoyada en el pensamiento latinoamericano, principalmente en la producción teórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y algunos elementos de marxismo contemporáneo latinoamericano.

En el primer apartado se revisa el paradigma del subdesarrollo cepalino y las aportaciones del marxismo contemporáneo latinoamericano a fin de identificar las diferentes teorías, que, desde la heterodoxia, aportan herramientas de análisis útiles para tratar de resolver las preguntas de investigación del presente trabajo.

El segundo apartado está enfocado en las diferentes interpretaciones sobre la pobreza, en primera instancia a lo largo de la historia, buscando encontrar como es que se ha llegado al enfoque de incluir a las masas en el consumo, en lugar de a la producción, en segunda instancia las interpretaciones en Brasil y México, ya que dichas interpretaciones han servido de inicio para el diseño de políticas y programas de combate a la pobreza.

El último apartado de éste capítulo está destinado a la integración de conclusiones parciales, de tal forma que se cuente con una síntesis de elementos teóricos relevantes para la problematización del objeto de estudio de ésta investigación.

1.1 Breve discusión de las visiones sobre el desarrollo: paradigma del subdesarrollo cepalino y marxismo contemporáneo latinoamericano.

De manera general, en la teoría predominante sobre desarrollo económico se encuentra una clara tendencia a explicar el desarrollo en función de la experiencia de los países ya desarrollados, concebidos dentro de la teoría estructuralista, como países centrales. De tal forma, los países clasificados como periféricos dentro del estructuralismo, y que son representados por los países latinoamericanos no necesariamente se identifican con la teoría predominante. Fue principalmente por ésta razón que desde los años 50's surge la gran producción teórica de la CEPAL, la cual trata 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 de bienestar 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.

Cómo bien lo menciona Jaime Osorio (2001), la producción teórica estructuralista y de la dependencia han sido relegadas a debates secundarios desde el abandono del llamado Estado de Bienestar. Un aspecto que éste autor resalta de la teoría del subdesarrollo y de la dependencia es que lograron en primer lugar que se estudiara América Latina como una región, tratando de estudiar la singularidad que el sistema capitalista tomaba en dicha región. Adicionalmente, la teoría del subdesarrollo fue de gran importancia para el diseño de política y se enriqueció gracias al debate con los teóricos de la dependencia. En segundo lugar, estas teorías lograron aportar un análisis de América Latina enmarcado en la economía internacional, de acuerdo con la teoría estructuralista, el subdesarrollo latinoamericano es condicionado por factores externos y no depende exclusivamente de decisiones internas. Por su lado, la teoría de la dependencia toma en cuenta factores externos e internos que se conjugan para crear una forma peculiar de reproducción del atraso y la dependencia en la región.

En tercer lugar, Jaime Osorio (2001) destaca el hecho de que se desarrollaba una teoría que apuntaba a la teorización de un capitalismo *sui generis* en la región, que presentaría

resultados diferentes ante la aplicación de políticas conocidas. En cuarto lugar, estas teorías comparten como objeto central de estudio, el desarrollo, y del mismo modo se evidencia la idea de que la forma que ha tomado el sistema capitalista en la región puede crecer y modernizarse, pero no sin profundizar nuevos y viejos desequilibrios agudizando los signos del subdesarrollo.

El aparente agotamiento del modelo neoliberal nos da pauta para retomar el análisis crítico de la realidad latinoamericana. En este sentido, es importante rescatar el análisis estructuralista latinoamericano, del cual se puede echar mano para abordar estudio del combate a la pobreza en Brasil y México por medio de transferencias monetarias condicionadas, haciendo énfasis en la relación que estas transferencias tienen con la estrategia de desarrollo.

Por su parte, la corriente marxista contemporánea, también aporta material útil para el análisis de la forma en que el mundo ha evolucionado en lo referente a las formas de acumulación y cómo los efectos de estos cambios han repercutido en los países en estudio. Raúl Zibechi (2010) y otros autores marxistas contemporáneos muestran una visión crítica de los orígenes y efectos de los programas sociales, un análisis de este tipo es de gran ayuda para comprender el papel que juegan estos programas en el desarrollo económico o en la agudización y profundización del modelo extractivista.

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) son una forma de combate a la pobreza, que es un problema común en los países latinoamericanos, misma que se ve agravada con la mala distribución del ingreso.

Rescatando algunas características en común que se dan en América Latina para explicar su condición de subdesarrollo, autores como Raúl Prebisch (1949), Celso Furtado (1964) y Aníbal Pinto (1998), presentan un buen apoyo teórico para tratar de explicar el papel de Bolsa Familia y Oportunidades dentro de una visión más amplia ligada al desarrollo de Brasil y México. Los autores mencionados, y otros más, dentro de la corriente estructuralista latinoamericana surgida en los años 60's dentro de la CEPAL de la Organización de Naciones Unidas (ONU), realizaron aportaciones teóricas importantes desde la perspectiva de observar a América Latina como una región y un problema teórico específico para después generar una serie de categorías para explicar esa especificidad. Tal es el caso de conceptos como

deterioro sistemático de los términos de intercambio, que pone desde el inicio, en desventaja a las economías latinoamericanas.

La política social es un instrumento que se utiliza para corregir la mala distribución del ingreso que se refleja en los niveles de pobreza. Para Raúl Prebisch (Prebisch, 1998 [1949]), uno de los problemas principales de América Latina es que los beneficios del proceso de industrialización no se dieron de igual forma que en los países centrales, el principal de esos beneficios es la elevación del nivel de vida de los habitantes del país industrializado, como pasó principalmente en Inglaterra y Estados Unidos. Para que el nivel de vida de las masas pudiera ser elevado como resultado de la industrialización era necesario que se cumplieran las siguientes condiciones, que existiera una fuerte cantidad de capital por hombre empleado en la industria, el transporte y la producción primaria y que se tuviera la aptitud para manejarlo bien.

Celso Furtado (1964 [1961]) destaca el hecho de que el desarrollo económico tiene un importante contenido histórico, por lo que la teoría del desarrollo preponderante no puede ser entendida cómo un marco general, ya que se basa en la experiencia principalmente de los países europeos durante la Revolución Industrial, hechos que no pueden ser equiparados a la experiencia de los países de América Latina. Por lo anterior, se vuelve necesario construir una teoría del desarrollo que responda a las características y condiciones de la región. Éste autor se encargó de realizar un análisis de las diferentes etapas de la revolución industrial y destaca en cada una de ellas una serie de condiciones que hicieron que el progreso técnico y la industrialización de Inglaterra, principalmente, funcionara de la manera en la que lo hizo, caso contrario el proceso de industrialización de América Latina, que no se dio como un proceso inherente al progreso técnico, sino más bien como un proceso guiado en la mayoría de los casos por el Estado.

Según Furtado (1964 [1961]), la principal diferencia entre la industrialización en Inglaterra y la industrialización en Latinoamérica, fue que Inglaterra pudo iniciar un proceso de colonización mediante el cual expandió sus fronteras y pudo gozar de la abundancia de recursos naturales de las colonias además de enviar a personas que llevaban las técnicas y hábitos de consumo europeos lo que propició que se alcanzaran niveles elevados de productividad e ingresos rápidamente.

Por su parte, 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.

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. Cómo 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 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 a el llamado “crecimiento hacia afuera” y después el “crecimiento hacia adentro”.

En el caso de los países desarrollados, los frutos de la industrialización se repartieron de un manera más homogénea que en el de los países subdesarrollados y para explicar este resultado el autor encuentra algunos aspectos determinantes que son: la falta de un desarrollo sostenido, la influencia del exterior se ha visto agudizada, aunque se ha presentado de una manera distinta marcada por el endeudamiento crónico y así la reducción de la capacidad de tomar decisiones políticas, segmentos amplios de la población han quedado marginados de los frutos del progreso técnico ya que ha atravesado un proceso de concentración y por último, ya el autor encuentra señales de que ésta tendencia más allá de superarse, sería cada vez más aguda.

En América Latina se pudo observar un intento de reproducción de la sociedad de consumo opulenta, es decir, se trató de copiar el patrón de consumo de los países desarrollados, pero con niveles de ingreso mucho menores, lo que a los ojos de Aníbal Pinto (1998 [1970]) propicia la insostenibilidad del crecimiento y la agudización de la heterogeneidad porque los bienes que integran este patrón de consumo requieren un desarrollo tecnológico presente en los países centrales lo que se produce en un patrón de consumo con bienes de alto contenido extranjero.

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 cómo consecuencia los altos niveles de pobreza en comparación con los países centrales y es en atención a ésta característica estructural que los gobiernos de los 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 pobreza.

De acuerdo con José Antonio Ocampo (Ocampo y Bertola, 2012) se argumenta que América Latina tiene una estructura productiva heredada de la Conquista, que genera un crecimiento económico volátil que aunado a la falta de diversificación de la producción termina por hacer insostenibles a las políticas de bienestar. El argumento anterior nos lleva a entender el inevitable deterioro del Estado de Bienestar durante los años 80.

Siguiendo la corriente estructuralista, surge el postulado del llamado “casillero vacío” que muestra básicamente un mapa de cuatro tendencias en las que clasifican las economías latinoamericanas. Para la construcción de este mapa, se toma como referencia el crecimiento de la economía y lo que Fernando Fajnzylber (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, y que el autor llama “Dinámicas”, dentro de las cuales encuentra economías que tienen un nivel de equidad por debajo de lo que el autor establece como un punto aceptable. Se encuentra también que hay economías que aunque no son dinámicas tienen un indicador de equidad por encima del punto aceptable y por último encuentra otras economías que presentan el peor de los casos ya que son economías que no crecen por encima del nivel determinado como aceptable y que además

muestran un nivel bajo de equidad. De acuerdo con el análisis anterior, Brasil y México se encuentran en el cuadrante de economías dinámicas y con un nivel de equidad por debajo del punto aceptable (Fajnzylber, 1998 [1990]).

El análisis anterior nos introduce a un tema que, aunque no es el objetivo central de esta investigación, se encuentra íntimamente relacionado y representa una de las dos posibilidades para la superación de la pobreza, la distribución del ingreso. Tomando en cuenta el análisis anterior, las economías latinoamericanas que ya son dinámicas, deberían superar la barrera de la desigualdad para encontrarse en el mejor de los casos, que es, mostrando crecimiento y además con buena distribución del ingreso³.

Después de la ola de ajustes estructurales posteriores a la crisis de la deuda, surge el llamado *neoestructuralismo*⁴, que se presenta como un enfoque actualizado del estructuralismo, y que aporta un análisis interesante para el caso de la pobreza. El neoestructuralismo presenta una propuesta como alternativa al neoliberalismo, este pensamiento surge teniendo en cuenta que una de las características de las economías latinoamericanas es una marcada tendencia a la concentración tanto del progreso técnico, sino también del ingreso, resultado de la heterogeneidad estructural de las mismas, lo anterior representa un importante factor para que sea casi imposible la superación de la pobreza en el neoliberalismo.

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

³ En el capítulo 3 de esta investigación, se abundará sobre la situación de la desigualdad en Brasil y México, a partir de la evolución del índice de Gini.

⁴ 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).

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 enmarca 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 y 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 al papel del Estado respecta, ésta corriente plantea que el Estado, más que ser de gran tamaño, debe tener gran capacidad de gestión y concertación para que su principal función económica sea la de plantear una visión

estratégica del proceso de desarrollo. De esta forma, el aporte del neoestructuralismo es muy amplio en comparación con el actual modelo neoliberal, por lo que es de gran valor para abordar el tema del combate a la pobreza en Brasil y México, enmarcado en un ambiente político definido.

Es bien sabido que, para poder superar la pobreza, un país puede hacerlo por dos vías, o por la vía del crecimiento económico o por la vía de la reducción de la desigualdad, como se puede advertir en los argumentos anteriores, 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 sería la reducción de la desigualdad. En este sentido, la idea de superar la pobreza por medio de la reducción de la desigualdad 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 dada por el marco legal imperante.

Dentro de la producción teórica del marxismo contemporáneo latinoamericano, se pueden rescatar autores como Raúl Zibechi (Zibechi, 2010) quien, a través del estudio de lo que él llama la reconfiguración del capitalismo brasileño, trata de mostrar la forma en que parecía formarse una forma de periferia al mostrar un comportamiento como de país central, ya que mostró un gran avance en la industria extranjera, como es el caso del sector energía. Evidencia presentada por este autor muestra que la inversión de capital brasileño en el mundo se ha incrementado considerablemente, del mismo modo lo han hecho sus exportaciones que además han pasado de ser primordialmente del sector primario, a estar lideradas por exportaciones del sector manufacturero. Para realizar el análisis de la reconfiguración del capitalismo brasileño echa mano del trabajo sobre subimperialismo de Ruy Mauro Marini, quien en el tiempo que desarrollo su tesis no fue capaz de imaginar el rumbo que el orden mundial tomaría, por ejemplo, el nacimiento de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica añadida después) poco después de la llegada de Lula a la presidencia en 2003.

De acuerdo con Zibechi (2010) el tránsito hacia la *financiarización* de la economía estadounidense a comienzos de los años 70's del siglo pasado, cómo una medida para mantener su hegemonía, produjo el abandono de los Estados Benefactores, que

indirectamente pretendía incluir a las clases populares en el eje de acumulación de la economía. Lo anterior quedó plasmado en el Consenso de Washington que dio origen al llamado modelo neoliberal. Con la visión de este autor se puede identificar que el legado del neoliberalismo es una sociedad excluyente, en la que las clases populares van quedando cada vez más desprotegidas.

Algunos de los acontecimientos que Marini no pudo alcanzar a vislumbrar en su tesis y que Zibechi resalta en su trabajo, son, por ejemplo, el hecho de que parece haberse desencadenado un dinamismo regional que comenzó a relegar las relaciones de Brasil con Estados Unidos, como evidencia de este dinamismo se tiene la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y del Consejo de Defensa Suramericano, lo que representa una separación del poder de Estados Unidos en la región. Por otro lado, China pasó a ser el primer socio comercial de Brasil, reforzando esa separación de poder de Estados Unidos en la región. Los acontecimientos anteriores, entre otros, han tenido un papel importante en el peso adquirido por la región y el en el hecho de que Brasil haya estado ganando peso y personalidad propia en el ámbito internacional.

De acuerdo con Zibechi (2010) Brasil podría haber pasado a ser lo que Ruy Mauro Marini (Marini, 1979 [1972]) refería cómo un “centro mediano de acumulación” – que sería “socio menor” de los capitales multinacionales –, lo anterior se sustenta en el hecho de que Brasil ha pasado a tener relativa autonomía en la acumulación de capital y a dinamizar sus exportaciones, lo que puede indicar un cambio en su estructura productiva. Por ejemplo, entre 1964 y 1969 las exportaciones se concentraban mayoritariamente en los productos básicos y en el periodo comprendido entre 2002 y 2008, se incrementaron las exportaciones manufactureras.⁵ Del mismo modo, el número de habitantes en las ciudades se incrementó de manera considerable y la pobreza ha disminuido convirtiendo a Brasil, según Zibechi (2010) en un país de clases medias. Todo lo anterior a partir de una política industrial bien definida que ha logrado incluir a los empresarios en las células burocráticas.

⁵ A pesar de lo encontrado en éste periodo, parece que fue un evento momentáneo, ya que, al igual que otras economías latinoamericanas, la economía brasileña está volviendo a ser primario exportadora. De acuerdo con datos de CEPALSTAT (2016) para el año 2015, el principal producto de exportación brasileña es la soya, con un 11.1% del total, seguido del mineral de hierro con el 7.5% del total.

Por otro lado, Brasil se ha vuelto un país muy atractivo para la inversión extranjera, pero al mismo tiempo es un país que invierte de manera importante en otros países principalmente latinoamericanos. Un punto importante a destacar es que Brasil cuenta con un poderoso banco de desarrollo que fomenta las inversiones extranjeras en materia de infraestructura y energía, lo anterior para Zibechi (2010) y otros autores es una muestra del surgimiento de un Brasil “imperialista” que está conformando su periferia en los países de la región que aprovecha, por ejemplo, el bajo costo de la producción de energía en Argentina.

En otro de los trabajos de Raúl Zibechi (2006) se muestra cómo fue que una ola de gobiernos denominados progresistas y de izquierda ha impulsado una segunda generación de políticas sociales que extiende y profundiza las diversas prestaciones ya existentes. En este trabajo, destaca el papel que ha tenido la protesta social para la formación de éstas nuevas formas de gobernar en las que se ha dado más importancia a la política social. Al mismo tiempo se habla de la existencia de una acumulación por desposesión que debe ser compensada con políticas sociales.

Desde el punto de vista de Zibechi (2006) y otros autores, la existencia y cada vez mayor cobertura de programas de política social en países en los que se ha arraigado el *modelo extractivista*⁶ genera un mecanismo de estabilidad social, ya que el programa Bolsa Familia, en el caso de Brasil, mejora la condición material de las clases más pobres, pero al mismo tiempo es capaz de restar a la misma, motivos para organizarse en movimientos sociales. Para estos autores la política social sólo reproduce e institucionaliza la pobreza. Si bien

⁶ El modelo extractivista, o extractivismo, es un modelo de acumulación que comenzó en la época colonial y es la base sobre la cual se formó el sistema capitalista. Se caracteriza principalmente por representar la remoción de grandes volúmenes de recursos naturales que se destinan principalmente a la exportación. Es de destacar que no necesariamente se encuentra definido por la extracción minera y petrolera, sino por el contrario, puede referirse también a extracción de tipo agrario, forestal y hasta pesquero. Una característica importante del extractivismo es que, principalmente por falta de regulación, se deja de lado la sustentabilidad y no se toma en cuenta el posible agotamiento de los recursos y a pesar de ser actividades de gran importancia, el beneficio que deja a la actividad económica local, es reducida. La actividad extractivista se encuentra relacionada con “la paradoja de la abundancia” que argumenta que en la medida en que un país sea más rico en recursos naturales, más lento será su desarrollo, lo anterior se evidencia en la condición de las economías latinoamericanas, mismas que, en diferentes proporciones, presentan actividad extractivista, que se ha modificado poco o nada con la intervención del Estado. Hablando sobre las consecuencias del extractivismo, salta a la vista el hecho de que conduce cada vez más a una generalización de la pobreza resultado de la dinámica concentradora de las ganancias, además que la dinámica de precios, al ser dirigida por el mercado internacional, incentiva a la sobreexplotación de los recursos naturales en épocas de bonanza, esta misma dinámica provoca que se tengan problemas recurrentes de balanza de pagos, generando una dependencia financiera del exterior (Acosta, 2012).

parece cierto que la política social ha servido para contener el surgimiento de protesta social derivada del modelo extractivista, también es cierto que la nueva era de política social focalizada y condicionada trata de integrar a sus beneficiarios en la dinámica económica. Dicha integración no se logra al garantizar la supervivencia de las personas, la inclusión depende en gran medida de la participación ciudadana.

Desde el punto de vista de Zibechi (2006), la política social no es un logro de los movimientos sociales, por el contrario, es un modo de control, es una forma de contener a los pobres ante el avance del modelo extractivista, el cual no sería sostenible sin la existencia de la política social ya que dicho modelo inhibe la distribución de la renta y es altamente excluyente por no requerir trabajadores ni consumidores.

Por su parte, Maristela Svampa (Svampa, 2007) 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, centra 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, la intensa privatización provocó la desaparición de gran parte de las industrias nacionales para dar paso a una reprimarización⁷ de las economías latinoamericanas. En tercer lugar, la desregularización laboral⁸ se tradujo en un aumento considerable de la informalidad y un modelo laboral más

⁷ 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 aspecto 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). Alejandro Nadal es otro de los autores que desarrollan este tema.

⁸ 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

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 y 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 ya que en cada uno de ellos toma tintes diferentes y específicos, por ejemplo, la tendencia a la militarización y criminalización de la pobreza, entre otros. En cuanto a metodología, ésta 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 cómo 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. Así, la política social se utilizaría para crear la falsa ilusión de progreso en las familias pobres y de esa forma evitar la formación de movimientos en contra de los modelos neoliberal y extractivista.

Así pues, la revisión anterior, más allá de ser un repaso del estructuralismo y de marxismo contemporáneo latinoamericano, dibuja el sustento teórico para el análisis comparativo de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, inmersos en la existencia o no, de una estrategia de desarrollo nacional. Personalmente, surge la simpatía por el estructuralismo desarrollado en la CEPAL, aunque varios argumentos del marxismo contemporáneo latinoamericano son de igual importancia para el análisis. De esta manera, se ha realizado una selección minuciosa de categorías de ambas corrientes que contribuyen positivamente para el análisis del objeto de estudio.

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 desregulación 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 que es “Desregulación laboral, estado y mercado: Balance y retos sociopolíticos” (Lozano, 1998).

1.2 Interpretaciones sobre la pobreza en Brasil y México

Uno de los problemas con los que se ha enfrentado la ciencia económica ha sido el del rigor conceptual, ya que, al estudiar cuestiones de carácter humano, la subjetividad se hace inevitablemente presente. De esta manera, se puede destacar la importancia de identificar un concepto que abarque las diferentes acepciones de la *pobreza*, ya que la palabra por sí misma contiene un grado de subjetividad relacionado con las necesidades básicas humanas y los satisfactores asociados a esas necesidades, que muchas veces son determinados culturalmente.

Como es bien sabido, a lo largo de la historia han existido diversas acepciones de la pobreza de acuerdo con (Villarespe, 2002) es conveniente rescatar algunos puntos de importancia.

Por inicio de cuentas, Villarespe (2002) encuentra que desde que el capitalismo estaba surgiendo en Europa, a principios del siglo XVI, había ya quien criticaba el hecho de que había familias enteras que migraban a las ciudades sin más que su fuerza para trabajar después de ser despojadas, como es el caso de Tomás Moro, que se enfocó a hacer una crítica de la propiedad privada ya que identificó el carácter concentrador de la misma. Esta autora encuentra también el hecho de que la Revolución Industrial representa un parteaguas en lo que a la pobreza se refiere, ya que se fue haciendo más controvertida, menos “natural” ya que antes de la Revolución Industrial, la pobreza se consideraba un hecho natural y hasta desafortunado, pero no degradante, caso contrario, conforme avanzaba la Revolución industrial los pobres se fueron convirtiendo en un problema social.

Otro enfoque que se encuentra en el estudio histórico de la pobreza hecho por Villarespe (2002) es la interpretación que se da dentro del mercantilismo, doctrina dominante entre el siglo XVI y el siglo XVIII, misma que hace referencia a la necesidad de mantener a los trabajadores con un salario que cubriera sólo la subsistencia, ya que, si se incrementaba el pago a los trabajadores, éstos gastarían ese ingreso en excesos y libertinaje, por la “baja” condición moral de la clase trabajadora. Destaca el trabajo de John Law, quien vivió entre 1671 y 1729 y fue economista y banquero y derivado de sus estudios propuso un impuesto al consumo, mismo que fomentaría la moderación entre los ricos y el trabajo entre los pobres.

Avanzando en la concepción histórica de la pobreza, encontramos análisis como el de los utilitaristas, para Daniel Dafoe, la pobreza de los que no están impedidos para trabajar se

centra en tres aspectos básicos, la lujuria, la pereza y la arrogancia. En este análisis además de la necesidad de que los pobres se mantengan pobres para lograr la riqueza nacional, es necesario que los pobres, además se mantengan ignorantes para evitar que se amplíen y multipliquen sus deseos, de esta forma, el pobre debe mantenerse pobre, para que las necesidades básicas a satisfacer sean el móvil que lo hagan seguir trabajando. Por su parte los llamados anarquistas, principalmente William Godwin encontró ya a inicios del siglo XIX un alto grado de desigualdad de la propiedad acompañado de una clase dominante que trata de perpetuar la pobreza de los más pobres.

A finales del siglo XVIII se puede encontrar el trabajo de Thomas Malthus que identifica el interés por mantener bajo el precio del trabajo para abaratar el precio de las mercancías en el extranjero, de tal forma que identificó que la clase trabajadora que laboraba en las maquilas, a pesar de que el producto nacional aumentará, no mejoró su calidad de vida.

La mención de estas concepciones de la idea que se tiene de la pobreza a lo largo de la historia cobra importancia en el sentido de que, en el periodo de Estado de Bienestar⁹, el enfoque de combate a la pobreza giraba en torno a la búsqueda del desarrollo humano de la población, es decir, mantener la vida atendiendo aspectos como el acceso a alimentos, salud, educación, etc. Caso contrario, en el momento en que se decide optar por las políticas sociales focalizadas, pareciera que más que incluir a los pobres en programas para la superación de esa condición, se trata de proveerlos de un ingreso que les brinde la posibilidad de formar parte del consumo, enfoque desde el cual, la pobreza seguirá persistiendo, ya que no se contempla la idea de que los pobres, por medio de los programas, logren incorporarse al sector productivo y comenzar con la generación de un ingreso que les permita superar la condición de pobreza.

Otros estudios han encontrado que la presente era de la globalización se caracteriza por tres fenómenos principales en América Latina: la transnacionalización de las élites, la fragmentación de los sectores medios y la exclusión social, en lo relativo a esta última se encuentra que es un fenómeno de carácter estructural y que, dentro de las desigualdades sociales que genera el sistema de acumulación vigente, la exclusión es la mayor, por su parte,

⁹ Se hace referencia al Estado de Bienestar Residual, característico de América Latina de acuerdo con (Boltvinik & Damián, 2004).

la forma de exclusión que estudian es la exclusión laboral (Sáinz y Salas, 2006), para estos autores, las principales causas de la exclusión laboral son: el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado, en este sentido, la superación de la pobreza se complica, toda vez que es condición necesaria que la población en situación de pobreza se integre al sector productivo y de esa forma pueda generar un ingreso que le suponga la independencia de las transferencias del Estado.

Por otro lado, a pesar de que la pobreza es un fenómeno social persistente, es complicado encontrar una definición generalmente aceptada del mismo. En los casos de Brasil y México la pobreza se mide estableciendo una línea de bienestar, y en función de diversos factores definidos como “Dimensiones de la pobreza”, los cuales se detallan más adelante en este apartado.

La pobreza no tiene un significado único, sino que puede concebirse a través de una serie de significados relacionados a través de similitudes. De acuerdo con Paul Spicker (Spiker, Alvarez, y Gordon, 2009) la pobreza puede ser medida en doce sentidos específicos, agrupados en tres grupos con aspectos similares, los cuales son:

1. La pobreza definida por condiciones materiales, que incluye el sentido de limitación de recursos, necesidad y patrón de privaciones.
2. La pobreza definida por condiciones económicas: que incluye el sentido de nivel de vida, desigualdad y posición económica.
3. La pobreza definida por condiciones sociales: que incluye el sentido de clase social, dependencia, exclusión, carencia de seguridad básica, ausencia de titularidades.

Desde el enfoque que define a la pobreza desde el punto de vista de las condiciones materiales y mirando a la pobreza como un concepto material, una persona es pobre cuando no tiene algo que necesita, o cuando no cuenta con los medios para acceder a eso que necesita, a saber, bienes o servicios, que representan satisfactores para necesidades básicas. Por otro lado, desde esta concepción de pobreza, es importante resaltar que si bien, se trata de la carencia de algo, el factor temporal toma importancia, ya que esa carencia debe ser mayor a un periodo corto de tiempo, para poder asegurar que una persona es pobre, de igual manera, habrá carencias que serán más representativas para definir la condición de pobreza, por ejemplo, la

falta de alimento y vivienda, que serían más representativas que la falta de transporte o entretenimiento.

La definición de pobreza de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de los ingresos monetarios, sino también del acceso a servicios” Organización de las Naciones Unidas, citado por (Spiker *et al.*, 2009, p. 294).

El enfoque que se aproxima a la definición de pobreza desde la perspectiva de condiciones económicas define a la pobreza principalmente en función de los ingresos, partiendo del supuesto de que algunos bienes y servicios son particularmente importantes o necesarios, lo anterior pone en evidencia que la idea del nivel de vida determinará las necesidades. En este sentido la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aporta una definición de pobreza en función de un estándar específico medido en términos de ingreso o consumo, en este sentido, una persona será pobre en cuanto se encuentre por debajo de tal estándar. Por su lado, el Banco Mundial, también hace referencia al enfoque de las condiciones económicas, ya que se refiere a una incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo. Otro enfoque que entra en esta categoría es el de la dependencia, esta es vista desde la sociología y se refiere a aquella situación en la que una persona recibe asistencia por la falta de medios de subsistencia.

Otro enfoque importante que puede ayudar a construir la definición de pobreza tiene que ver con la exclusión social, ya que es el primero de los sentidos mencionados anteriormente, que incluye la idea de la multidimensionalidad.

Por último, dentro de esta categorización de aproximaciones a la pobreza se encuentra en enfoque en función de las condiciones sociales, en el cual entran concepciones como el de clases sociales, que se enfoca en ubicar a la población pobre como una clase social tomando en cuenta los roles ocupacionales y sociales.

Para efectos de esta investigación, se mantendrá la metodología oficial de los organismos encargados de realizar las mediciones de la pobreza en Brasil y México, ya que de esa metodología dependen los resultados que serán utilizados para el análisis comparativo de los programas de TMC en ambos países.

Tanto en Brasil como en México, desde los años 80's, con el agotamiento del Estado Benefactor, se presentó una agudización de la desigualdad en la distribución del ingreso y un incremento de la población en estado de pobreza, es por ello que fue necesario generar programas de combate a la pobreza, dentro de los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas. Para el diseño de dichos programas, fue necesario identificar en un primer momento la cantidad de población en situación de pobreza, para poder así proseguir al diseño de la política y programas de combate a la pobreza.

Para realizar la medición de la pobreza, cada país define la metodología a utilizar, en los próximos párrafos se presenta la metodología que usan los organismos gubernamentales encargados de medir la pobreza en Brasil y México, complementado con algunas notas sobre las visiones de la pobreza en Brasil y México, tomando como referencia autores dedicados al estudio de ese tema en ambos países.

En Brasil la pobreza se mide bajo la metodología de mapa de pobreza, esta metodología permite combinar los datos de ingreso y consumo de la población, obteniendo estimaciones por áreas menores. Esta metodología se basa en los enfoques de pobreza absoluta y pobreza subjetiva. En el enfoque de pobreza absoluta se calculan líneas de pobreza para contextos geográficos específicos, en función de una línea de indigencia determinada a partir de una canasta de alimentos que satisfagan las necesidades calóricas en los diferentes contextos geográficos, por su parte, el enfoque de pobreza subjetiva se realiza en función de un ingreso mínimo (MERCOSUR, 2010).

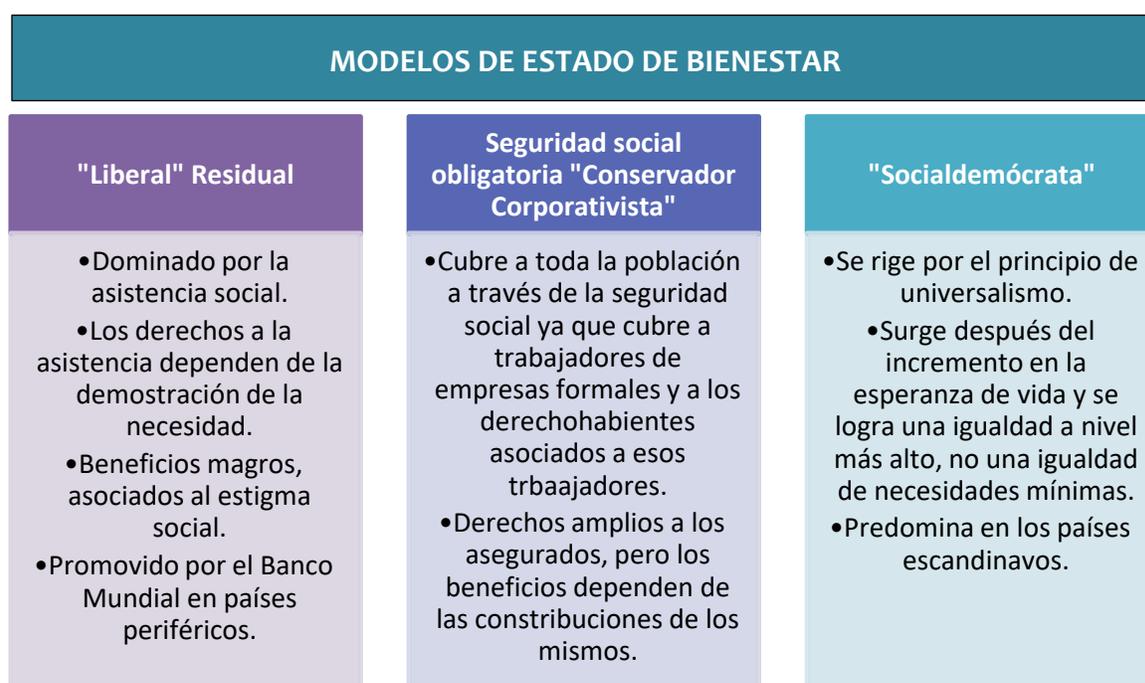
Dentro del gobierno de Dilma Rousseff, se establecieron líneas de pobreza para el plan "Brasil sin Miseria" en función de las líneas de pobreza que ya se habían calculado con anterioridad para el programa Bolsa Familia de 70 reales mensuales por persona (21.94 dólares)¹⁰.

En la literatura que trata el tema de la pobreza en México, podemos encontrar aportaciones como la de Boltvinik y Damián (2004), quienes en su trabajo explican que el término pobreza y pobre se encuentran fuertemente asociados a un estado de carencia o necesidad.

¹⁰ Tipo de cambio del 10 de enero de 2017, dato del Banco Central do Brasil.

Julio Boltvinik realiza una reseña para tipificar el llamado Estado de Bienestar, como se muestra en la **figura 1.**, destacando tres tipos de Modelo de estado de Bienestar de acuerdo con Esping-Andersen (Boltvinik y Damián, 2004), destaca que el modelo que se ha promovido en los países latinoamericanos es el primer modelo, llamado “Liberal”, caracterizado porque se otorgan asistencia social a quienes ya se encuentran en condiciones de pobreza y los servicios sociales no son universales.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con información de (Boltvinik y Damián, 2004).

Mencionar la existencia de un Estado de Bienestar en los países de América Latina es un punto que puede llegar a causar controversia, ya que se pensó que podía ser alcanzado por medio de la industrialización dirigida por el Estado, previo a la era neoliberal. En ese sentido, es necesario destacar que la industrialización dirigida por el Estado fue una tarea que quedó trunca, teniendo como consecuencia la formación de un Estado de Bienestar Liberal (Residual), como bien se muestra en la Figura 1, mismo que se rige por el asistencialismo y se caracteriza por ofrecer beneficios magros asociados al estigma social de la pobreza.

Un hallazgo importante que mencionan Boltvinik y Damián (2004) es el de que el combate a la pobreza extrema se encuentra inmerso en el conjunto de políticas neoliberales, ya que se

tiene la idea de que, para alcanzar la igualdad de oportunidades, todos tienen que tener suficientes capacidades para jugar dentro de las reglas del mercado, condición que excluye a los pobres extremos en función de la ausencia de igualdad de oportunidades, lo que representa la gran excepción a la regla de no intervención del estado.

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se encarga de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, del mismo modo se encarga de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

De acuerdo con el CONEVAL, la medición de la pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea del bienestar mínimo y la línea de bienestar, la primera de ellas corresponde al valor de la canasta alimentaria por persona al mes y la segunda de ellas corresponde al valor total de la canasta alimentaria y la no alimentaria por persona al mes.

Para la medición de la pobreza se toman en cuenta los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Lo anterior, en función de las Dimensiones de la pobreza, de acuerdo con el artículo 36 la Ley General de Desarrollo Social (Diputados, 2013) que son: ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a alimentación, calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda, de acuerdo con la **figura 2**.

Figura 2



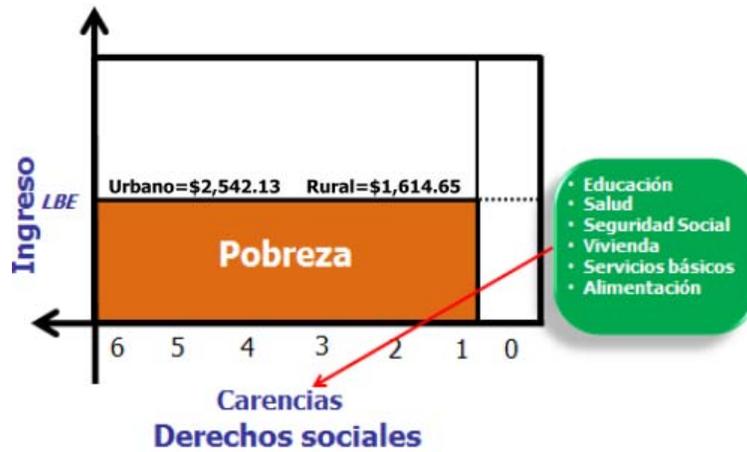
Fuente: Tomado de “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas.”(CONEVAL, 2015).

Las ventajas de realizar una medición multidimensional de la pobreza, de acuerdo con el CONEVAL, es que permite identificar las dimensiones sociales y económicas y las regiones en las que debe enfocarse la política social.

Desde el enfoque del ingreso, CONEVAL ha construido dos líneas, la de bienestar y la de bienestar mínimo, para complementar al enfoque de las carencias sociales y poder así clasificar a la población pobre, en ese sentido, CONEVAL realiza la evaluación de los programas sociales de acuerdo a las siguientes definiciones.

De acuerdo con el CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, como se muestra en la **figura 3**. El equivalente de 118.86 dólares para pobreza rural y 75.50 dólares para pobreza urbana.

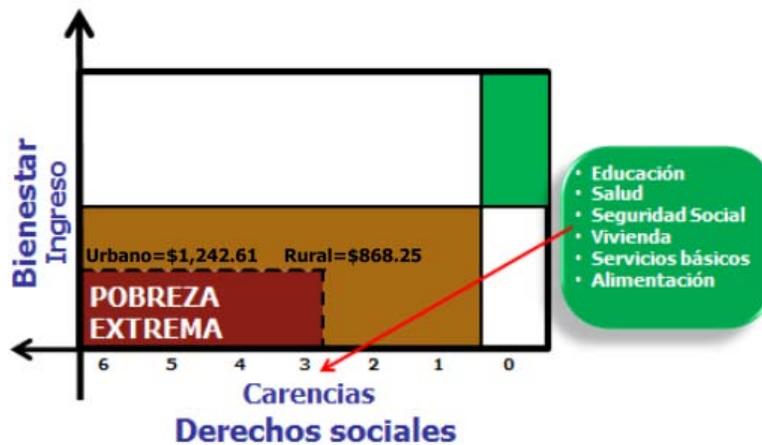
Figura 3



Fuente: Tomado de “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas.” (CONEVAL, 2015).

En el caso de la pobreza extrema, se dice que una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana, como se muestra en la **figura 4**. En dólares, 58.10 para pobreza extrema urbana y 40.60 para pobreza extrema rural.

Figura 4



Fuente: Tomado de “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas.” (CONEVAL, 2015).

Existe también un estrato medio de pobreza, que se define como pobreza moderada y que hace referencia a aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema, su incidencia se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

De acuerdo con CONEVAL, la pobreza sólo podrá disminuir si la política social se ve complementada por el aumento del ingreso de las familias: crecimiento económico y creación de empleos. De acuerdo con esta visión del CONEVAL, se comienza a vislumbrar el hecho de que la política social puede ser más efectiva en la medida en que se complemente con política económica que propicie el crecimiento económico y que además sea capaz de tomar parte en la distribución del ingreso.

1.3 Conclusiones parciales

Es importante destacar que en esta investigación se busca identificar si el entorno político puede tener alguna implicación en los resultados de los programas de combate a la pobreza, en específico Bolsa Familia y Oportunidades, por lo que las visiones sobre el desarrollo latinoamericano cobran importancia, y dentro de estas interpretaciones, el papel del Estado en el diseño y aplicación de programas, tanto para el combate a la pobreza como para la disminución de la desigualdad, que se muestran como fenómenos altamente relacionados y persistentes en América Latina.

Las aportaciones del estructuralismo latinoamericano y del marxismo contemporáneo latinoamericano, y de sus epígonos, son múltiples. Los autores de ambas corrientes, aquí brevemente reseñados, contribuyen en la construcción de un fértil conjunto teórico que funge como guía interpretativo de la presente investigación. Entre los elementos a destacar, podemos citar: el enfoque *centro-periferia*, la heterogeneidad estructural y la tendencia a la concentración tanto de progreso técnico como de ingreso, así como el papel del Estado en la economía y el enfoque de análisis de los programas sociales como medida de contención de movimientos organizados de las clases excluidas aporta un arsenal de armas para interpretar la actualidad de la política social en México y Brasil.

El hecho de que la pobreza sea un mal persistente en las economías latinoamericanas y que se haya agudizado a partir de la instauración del modelo neoliberal – después del agotamiento

del Estado de bienestar —, aunado a la heterogeneidad estructural característica de las economías latinoamericanas resalta la necesidad de articular programas sociales con complementos que tiendan a disminuir los efectos de la heterogeneidad estructural en la economía, principalmente la tendencia a la concentración del progreso técnico que se traduce en concentración del ingreso.

De cierta forma, el panorama que nos muestran estas teorías puede no ser del todo alentador en lo que se refiere a la superación de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso, sin embargo, casos como el de Brasil hacen posible creer que se puedan dar avances significativos en la materia, dónde se dio en 2014 la superación de la miseria, desde el punto de vista de la renta entre los beneficiarios de Bolsa Familia, ya que 22 millones de brasileños superaron la línea de extrema pobreza (Campello, Falcão, y Costa, 2014).

CAPITULO 2. PROGRAMAS SOCIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El debate sobre la focalización de las políticas sociales es de gran importancia para entender el papel de las mismas y los mecanismos de acción que demandan para su aplicación. El presente capítulo tiene por objetivo reseñar las características históricas de los programas sociales de combate a la pobreza, en específico el Programa Bolsa Familia (Brasil) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (México) haciendo mención de aspectos como el momento histórico en el que surgen y el entorno político en el que fueron puestos en funcionamiento.

En la búsqueda de alcanzar el objetivo planteado, el presente capítulo se encuentra dividido en cuatro apartados, el primero de ellos se ha destinado a la realización de una breve reseña de la evolución de la política social hacia la focalización, a fin de entender la forma en la que funcionan las transferencias monetarias condicionadas y el origen de su diseño.

El segundo apartado de este capítulo contiene información sobre el Programa Bolsa Familia, más en un sentido de forma que de resultados, ya que ésta es ocupación del capítulo 3 del presente trabajo. De forma semejante, el tercer apartado, se enfoca en el programa Oportunidades y, para cerrar, se incluye un cuarto apartado dedicado a las conclusiones parciales.

2.1 De la universalización a la focalización

Atendiendo al hecho de que se tiene un modelo de estado de bienestar “Liberal” de acuerdo con la clasificación de Boltvinik y Damián (2004) en los países objeto de estudio, es necesario mencionar las principales características de la focalización.

Las políticas sociales universales se enfocan a 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 éstos 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 3 países en los que se aplicaban en 1997 a 18 países para 2010.

José Antonio Ocampo 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 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, éstas 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 su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados que fueron diseñados originalmente cómo mecanismos de emergencia social o cómo

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 (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. La política social universal ha dejado de verse cómo 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 de Bienestar, se expresan aspectos como la igualdad, solidaridad y no discriminación destacando la búsqueda del progreso social como un concepto más amplio de la libertad.

Otro documento citado por Ocampo (2008) es el titulado “Equidad, desarrollo y ciudadanía” de la CEPAL en el cual se destacan cuatro “principios de política Social”: el de Universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero se refiere al reconocimiento de un grupo de servicios sociales básicos que debe proveer el Estado como derechos de los ciudadanos. El segundo principio destaca la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero se refiere a la necesidad de utilizar los recursos públicos logrando mayores beneficios, y, el último de los principios, se refiere a las interrelaciones que existen en las distintas dimensiones del desarrollo social.

De acuerdo con los aspectos anteriores 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 de acuerdo al 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, citando a Carlos Molina) 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 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 resumen, principalmente, en dos aspectos. El primero de ellos es la gran cantidad de recursos tributarios que exige y el segundo de ellos 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 sólo 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 condicionado 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, ésta última puede cumplir tres funciones resaltables. La primera de ellas 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 específicos 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 cómo 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 las políticas 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 Cornia y a Frances Stewart, hacen un gran aporte para la identificación de los errores de focalización, desde el punto de vista estadístico. El primero de ellos se refiere a 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 población que debería ser beneficiada. Por otro lado, los errores tipo II, hacen referencia a aquellos casos en los que, derivado del mismo mecanismo de focalización, se beneficia 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 se ha prestado tanta atención 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.

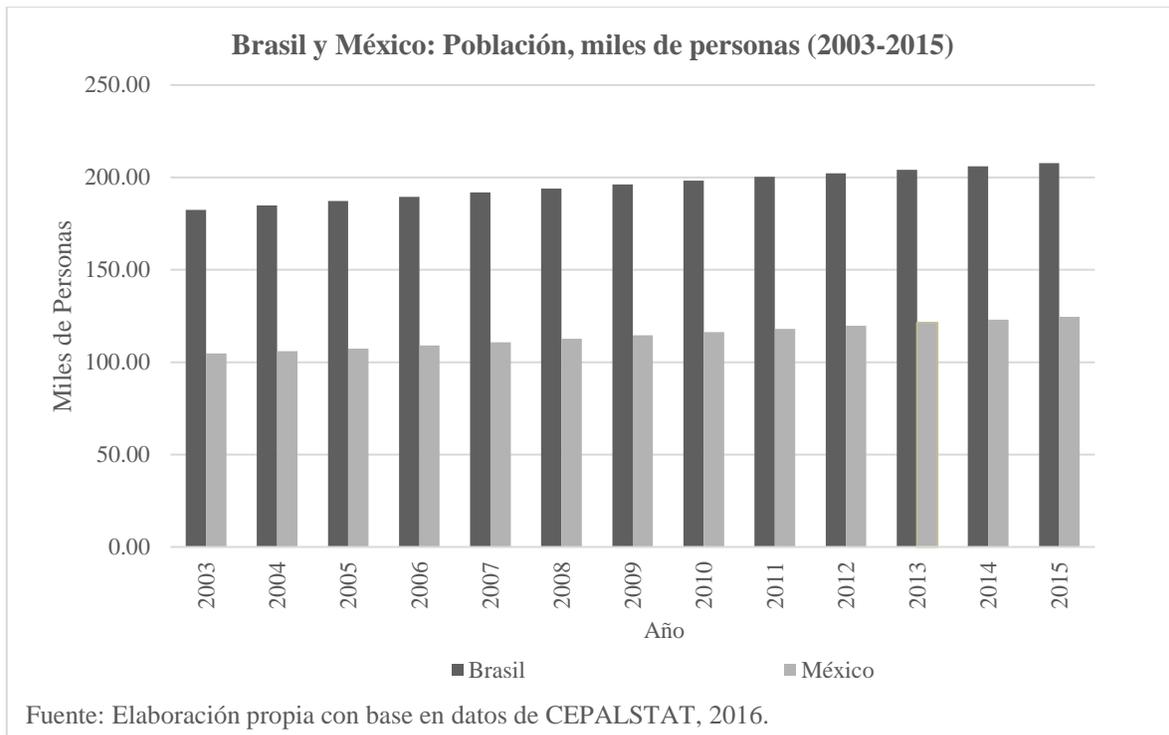
Otro caso al que hacen referencia Boltvinik y Damián (2004) es el estudiado por Óscar Fresneda, quien analizó los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia, y, en lo que respecta a los errores de inclusión y exclusión, concluyó que se obtienen muy pequeños errores de inclusión,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

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. Brasil cuenta con una población 67% más grande que la México, siendo esta de 207 millones de habitantes para el año 2015 en Brasil y de 124 millones para México, tal como se puede observar en la **gráfica 1**. Es de importancia considerar el tamaño de la población en Brasil y México, 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.

Gráfica 1

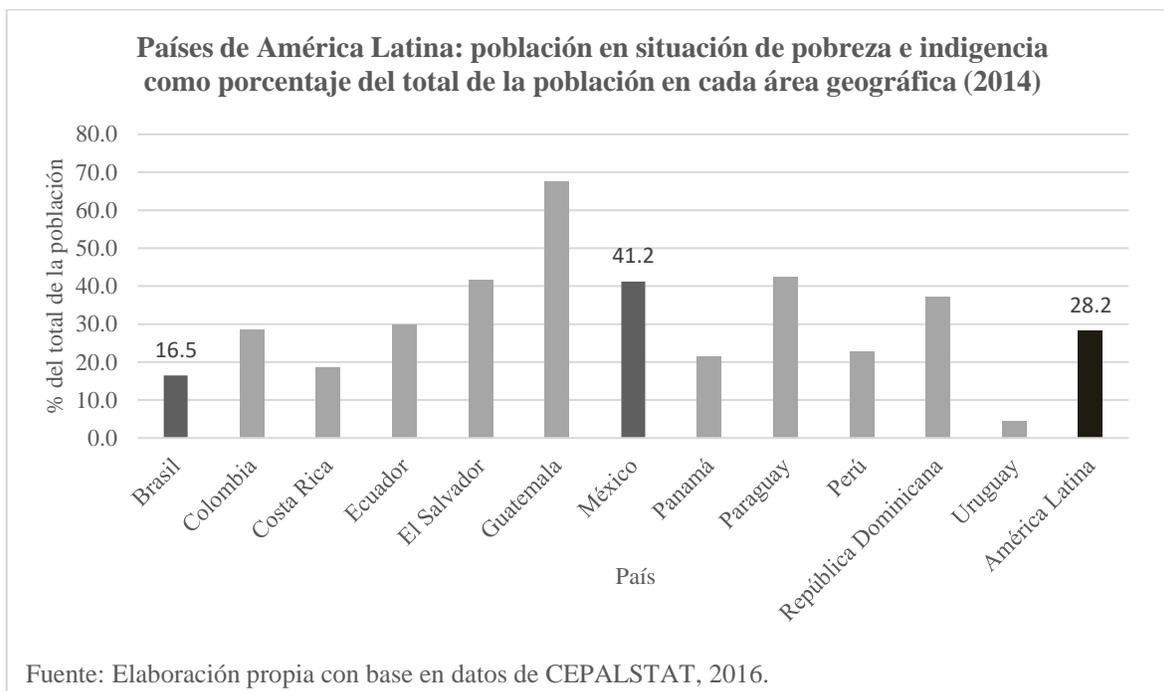


A fin de tener un marco general de referencia se presenta a continuación el nivel de pobreza en algunos países de Latinoamérica, a saber, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y el promedio de América Latina. De acuerdo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

Observando la **gráfica 2**, se pueden advertir algunos aspectos de importancia en relación a 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, Brasil se encuentra por debajo del promedio mencionado con un 16.5% de población en pobreza e indigencia y

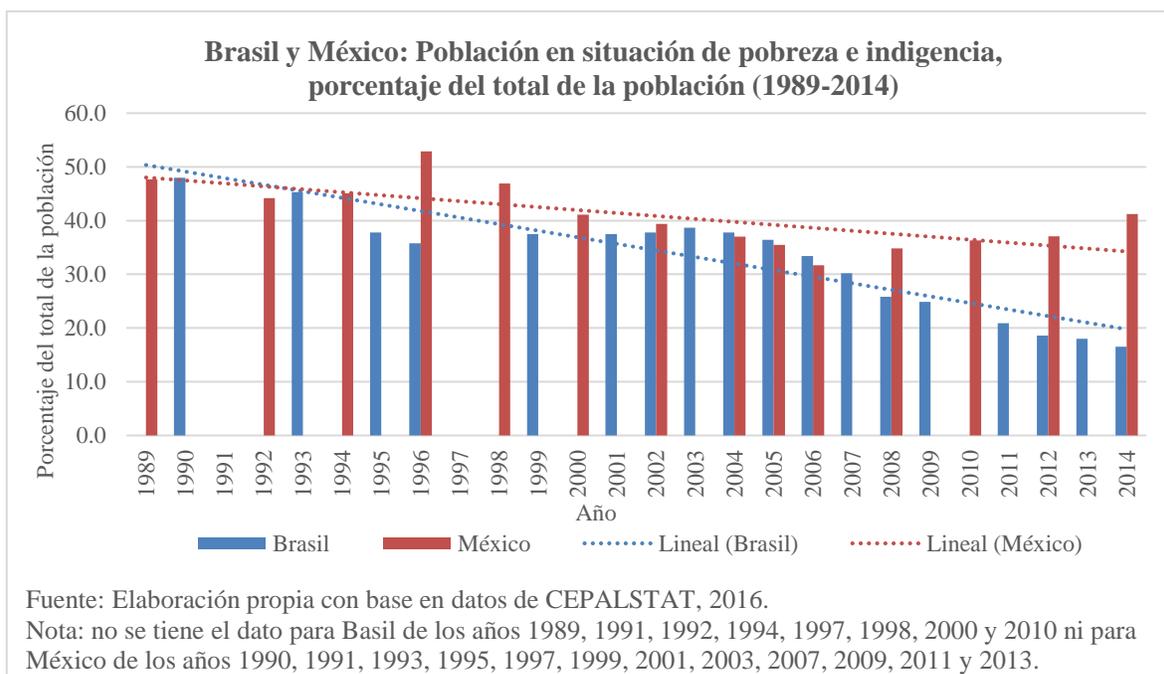
México se encuentra muy por encima del promedio de la región con un 41.2% para el mismo año. Puede observarse que el nivel de pobreza en México es equiparable a los niveles de pobreza en países como El Salvador y Paraguay.

Gráfica 2



La evolución de la pobreza en ambos países ha mostrado cambios importantes desde los años 80's, época que marca 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. como puede verse en la **gráfica 3**, misma que muestra el comparativo ponderado de porcentaje de población en situación de pobreza. La disminución de la pobreza en Brasil muestra una tendencia sostenida a la baja desde inicio de los 90's, la cual se intensifica 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.

Gráfica 3



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. Como puede verse en la **gráfica 3**, 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 implantado en la economía mexicana, lo que muestra un incremento muy marcado de la pobreza en el año 1996, después se puede identificar una tendencia a la baja a lo largo de la década siguiente a ese año, hasta que, en el año 2008, mismo en el que se agudiza la crisis financiera internacional, se observa claramente que el nivel de pobreza se incrementa hasta llegar a 41.2% de mexicanos en 2014. Además, el dato más reciente publicado por el CONEVAL, en el año 2015, habla de un nivel de pobreza del orden de 46.2% de la población mexicana (CONEVAL, 2015).

Un análisis más detallado de la **gráfica 3** revela la existencia de cuatro momentos de importancia. El primero de ellos se sitúa en los años 1989 y 1990, donde, de acuerdo a 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 en Brasil se pone en marcha el Plan Real con la convicción de controlar los altos niveles de inflación que se presentaron en la economía brasileña, en México en 1994 se dio la depreciación del peso como medida para hacer frente a la crisis.

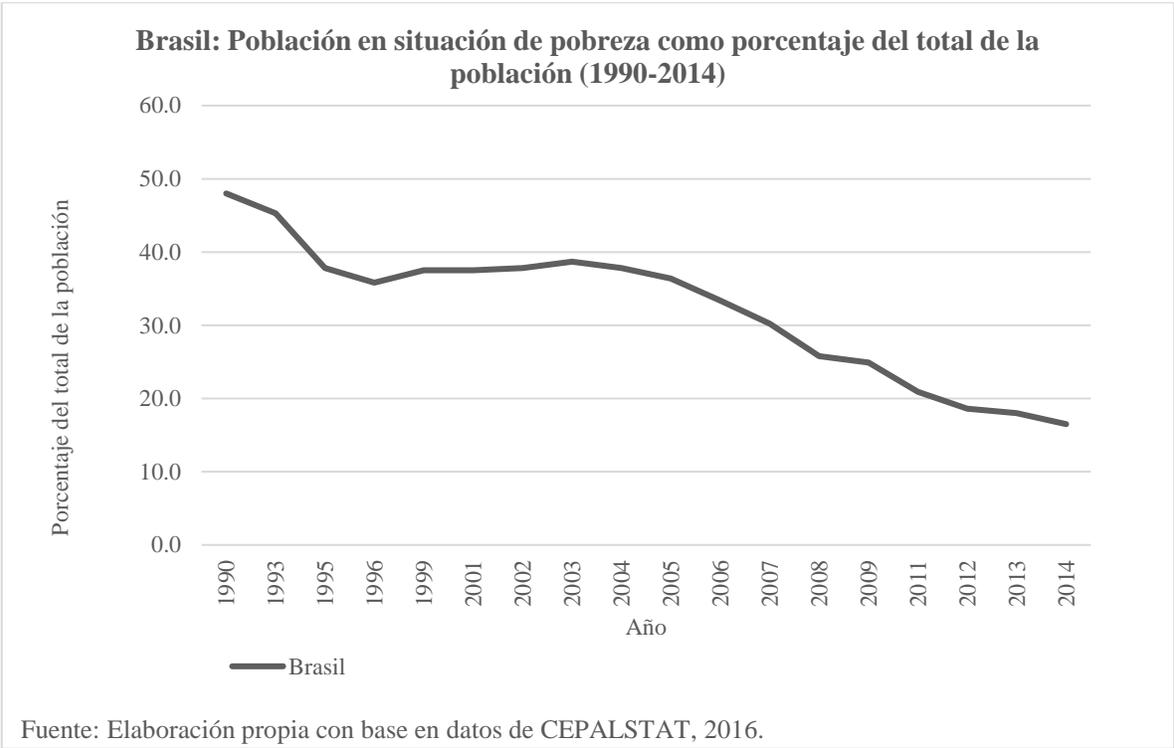
El tercer momento importante en la **gráfica 3** se encuentra en el año 2008, dónde, después de haber presentado un comportamiento a la baja, el porcentaje de población en pobreza se incrementa considerablemente en México, después de haber pasado de un 52.9% en 1996, llegar a niveles de 37% en el año 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 empobrecedor que tuvo la crisis en México.

Como se puede observar en las **gráficas 4 y 5**, las crisis han tenido un impacto diferente en ambos países, en el caso de Brasil, se puede identificar una disminución sostenida del porcentaje de población en pobreza. Al observar la **gráfica 4**, salta a la vista el hecho de que la disminución del porcentaje de población en situación de pobreza que fue muy marcada entre 1990 y 1996 pasando de 48% a 35.8% comienza a tener un comportamiento ligeramente creciente a partir de este último año, hasta llegar a 38.7% en el año 2003, año en el que se comenzó la aplicación del Programa Bolsa Familia. A partir de ese momento, es evidente una disminución sostenida del porcentaje de población en situación de pobreza en Brasil, llegando a niveles de 25.8% en 2008 y hasta 16.5 en el año 2014. Pareciera, entonces, que aunque las crisis han afectado a la economía brasileña, el efecto empobrecedor de las mismas ha sido mucho menor comparado con ese mismo efecto en México. Esta evidencia nos lleva

a pensar que, en Brasil, la política social y en específico los programas de transferencias monetarias condicionadas, se han aplicado de acuerdo con un plan de desarrollo nacional, ya que sus efectos no han sido esporádicos ni fortuitos. Caso contrario, los programas mexicanos de transferencias monetarias condicionadas evolucionan cada vez que entra una nueva administración al Poder Ejecutivo, para mayor detalle, en el capítulo 3 se revisa la evolución del presupuesto destinado a estos programas.

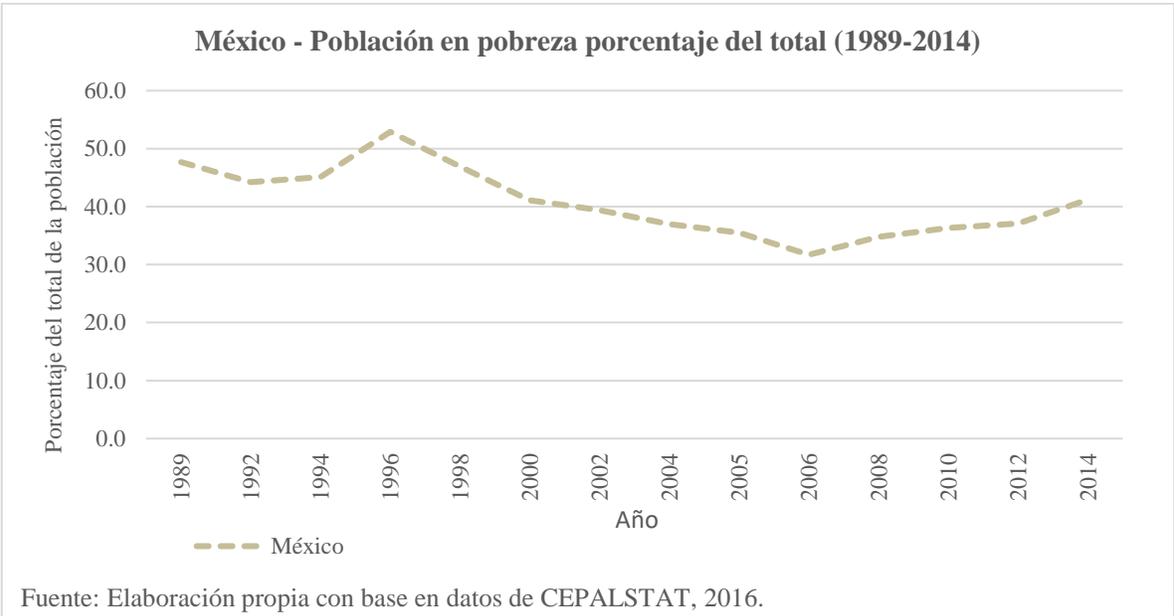
Gráfica 4



En el caso de México, ilustrado en la **gráfica 5**, se refleja el efecto empobrecedor de las crisis en el incremento del porcentaje de población en pobreza en años posteriores a la misma, como fue el año 1996 el que mostró el mayor efecto empobrecedor. Del mismo modo, a partir del año 2008, se reflejan los efectos de la crisis financiera internacional, una vez más con el incremento del porcentaje de población en situación de pobreza, del año 2006 a 2008 pasó de 31.7% a 34.8%, es importante notar que este crecimiento de la pobreza se ha mantenido desde 2008, llegando a 41.2% en el año 2014, porcentaje que, aunque es alto, no llega a ser más alto que el del año 1996, dónde se alcanzó el 52.9% de población en situación de pobreza.

En términos generales, entre el año 1989 y el año 2006, el máximo porcentaje de población en pobreza fue del 52.9%, después de este periodo se muestra una marcada disminución hasta llegar a 31.7 en 2006. A partir del año 2006 y hasta el año 2014, la población en pobreza como porcentaje del total sólo se ha incrementado, a pesar de que ya desde finales de los años 80's existen programas de combate a la pobreza y pobreza extrema en México, los cuales parecen no tener efectividad especialmente en épocas de crisis, fenómeno que puede estar explicado también por la falta de un plan de desarrollo nacional que vea cómo estratégica a la política social, de la mano de la política económica.

Gráfica 5



A continuación, se presenta una tabla que muestra aspectos generales de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, a fin de aportar una primera aproximación antes de pasar a la descripción de ambos programas en los dos siguientes apartados.

Tabla 1

	Población Objetivo	Línea de pobreza	Línea de pobreza extrema
<i>Bolsa Familia</i>	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema que tengan en sus integrantes embarazadas o niños de entre 0 y 17 años	Entre 85.01 y 170 reales por persona/mes (entre 26.64 y 53.27 dólares por persona/mes)	Hasta 85 reales por persona/mes (hasta 26.64 dólares por persona/mes) ¹¹
<i>Oportunidades</i>	Familias que viven en marginación y pobreza sin poder atender sus necesidades de educación, salud y alimentación. Se dará prioridad a hogares que tengan menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva.	Urbana: hasta 2,542.13 pesos (118.86 dólares persona/mes) Rural: 1614.65 pesos (75.5 dólares persona/mes)	Urbana: 1242.61 pesos persona/mes (58.1 dólares persona/mes) Rural 868.25 pesos persona/mes (40.6 dólares persona/mes) ¹²

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Desarrollo Social y Ministerio do Desenvolvimento Social.

¹¹ Tipo de cambio al 10 de enero de 2017 en Banco Central do Brasil.

¹² Tipo de cambio al 10 de enero de 2017 en Banco de México.

2.2 El programa Bolsa Familia: Combate a la pobreza con visión estratégica en un gobierno progresista

El más importante de estos programas de transferencias condicionadas en Brasil es el Programa Bolsa Familia (PBF) el cual ha sido reconocido como un factor importante para la disminución de la pobreza en Brasil. Este sistema de transferencia de renta, aplicado desde 2003, ha sido uno de los factores de mayor influencia en la disminución de la pobreza y se cree que durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva la clase media brasileña se ensanchó y se consiguió mejorar la distribución de la renta que tanto aqueja y caracteriza a los países de América Latina, sin embargo, Brasil es el cuarto país más desigual de América Latina (*Folha de S. Paulo*, 2012).

A pesar de los buenos resultados que ha presentado, o que al menos se han documentado en los órganos de gobierno, existen algunas críticas restantes al PBF y al gobierno de Lula da Silva en general y también al de su sucesora Dilma Rousseff, entre ellos, los resultados en la pobreza y en la desigualdad de la distribución de la renta. Es de gran importancia conocer en proceso que se siguió para la instauración del PBF, así como su impacto en la pobreza y pobreza extrema. Conocer los mecanismos de asignación del programa y la forma en que se mide la pobreza en Brasil permitirá también apreciar de manera más amplia el impacto real del PBF sobre la pobreza. Del mismo modo, es igualmente importante resaltar las características que nos hacen pensar en el *lulismo* como un modelo desarrollista que bien podría ser, para algunos autores, sólo una renovación del modelo neoliberal.

El Programa Bolsa Familia (PBF) es un sistema de transferencia directa de renta que beneficia a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, 16 millones de brasileños son los que se encuentran en esta situación, es decir, poseen una renta familiar menor a R\$ 70 mensuales. La idea es que mediante una transferencia directa de renta se promueve el alivio inmediato a la pobreza, esta condición refuerza el acceso a derechos sociales básicos y además hay otros programas complementarios que promueven el desarrollo de las familias, así los beneficiados consiguen superar su situación vulnerable. 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 se reforzó el PBF 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 gracias a la integración de programas como “Brasil Carinhoso”, el cual complementa al PBF con apoyo para guarderías públicas o en convenio con el Estado para niños de entre 0 y 48 meses, y brinda apoyo para manutención y desarrollo de la educación infantil, contribuyendo con acciones de cuidado integral, seguridad alimentaria y busca garantizar el acceso o permanencia de los niños en la educación infantil.

El trabajo metodológico necesario para la definición de una línea de pobreza desemboca en la mayoría de las veces en un amplio abanico de posibilidades, que además de presentar dificultades técnicas para su medición, intervienen también juicios de valor. El caso de la definición de la línea de pobreza para el Plan Brasil sin Miseria no fue la excepción, ya que los diferentes especialistas en el tema no lograron alcanzar consenso en lo que a metodologías para la definición de línea de pobreza se refiere.

Para resolver el problema anterior, se ocuparon líneas ya definidas con anterioridad, como la de la Ley Orgánica de Asistencia Social, de un cuarto de salario mínimo al mes y la línea que se ocupó para el PBF, de 70 reales mensuales por persona, y se privilegió la política pública para la superación de extrema pobreza, sobre la definición de la línea de pobreza, esta línea de extrema pobreza, se encuentra referenciada a una canasta de alimentos, los cuales tienden a subir de precio por efecto de la inflación, por lo que se considera que las líneas de extrema pobreza deben ser ajustada de acuerdo con un criterio específico, mismo que permita garantizar el poder de compra, aunque no se estableció ningún mecanismo de ajuste, ni para el PBF ni para el Plan Brasil sin Miseria. Es en este sentido que resalta el hecho de que, aunque es importante ajustar las líneas de extrema pobreza, también es importante considerar el presupuesto disponible para estos programas, ya que, si la línea no se ajusta lo necesario, en términos reales, serán elegibles más familias.

Con la llegada del PBF, la política de protección social brasileña se enfocó realmente en la pobreza, con especial atención a la infancia y en la educación, con el fin de romper el ciclo

intergeneracional de la pobreza. Potencializó el desarrollo del Padrón Único de Programas Sociales, el cual revolucionó la forma en la que el estado atiende las necesidades de los más pobres.

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 Pronatec (Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo) el cual busca ampliar las oportunidades educacionales 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 *et al.*, 2014).

2.3 El programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Política social en la era neoliberal

El Programa de Desarrollo Humano 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. En éste programa participan la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos estatales y municipales.

La población objetivo en el caso éste programa se encuentra definido por un sistema de selección que se basa en las características socioeconómicas del hogar, lo que, en teoría debe permitir focalizar los recursos en las familias que realmente los necesitan. En cuanto al titular del programa, se busca que sean las madres de familia las encargadas de recibir las transferencias monetarias correspondientes, ya que busca fortalecer la posición de las mujeres en la familia.

Es de importancia destacar que el programa oportunidades surge siguiendo una tradición de programas asistenciales en México, que inicia con el apoyo que brindaba CONASUPO y posteriormente el programa Solidaridad, que evolucionó en el programa Oportunidades, por otro lado, surge también en una época en la que la medición de pobreza en México no estaba estandarizada y además dentro de un gobierno del Partido Acción Nacional, el de Vicente

Fox Quesada, el primero de un partido diente al que había conservado la hegemonía durante al menos 50 años.

En septiembre de 2014, el programa de Desarrollo humano oportunidades fue 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)

A simple vista pareciera que el enfoque que se piensa dar a éste programa ha sido inspirado en el programa Bolsa Familia, ya que dicho programa busca asociar la transferencia monetaria con el acceso a derechos sociales básicos como salud, alimentación, educación y asistencia social, por su parte el Programa de Inclusión Social Prospera deberá ocuparse principalmente de mantener y fortalecer las intervenciones que buscan ampliar las capacidades en educación, salud y alimentación y al mismo tiempo que deberá ampliará su alcance incluyendo acciones encaminadas a la inclusión productiva y laboral, la generación de ingresos, inclusión financiera y el acceso efectivo a los derechos sociales.

Una acción que se comenzó en la presente administración es la Cruzada Nacional contra el Hambre, misma que pretende una solución estructural y permanente al problema del hambre en México, mismo que se reconoce como un problema grave, inspirada en el programa Fome Zero de Brasil. Esta acción de política social busca que la población más vulnerable tenga acceso a un piso básico de derechos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

Los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre son:

1. Cero hambre en población con pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda.
3. Aumentar la producción e ingresos de campesinos
4. Minimizar las perdidas post-cosecha
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre

En esta Cruzada se agrupan diferentes programas de varias secretarías a nivel federal, a saber 90 programas de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales. Acciones como esta pone de manifiesto la necesidad de complementar los programas de combate a la pobreza con programas que permitan a las personas insertarse en actividades productivas, ya que las transferencias monetarias por sí mismas pueden significar un alivio momentáneo del problema, más allá de una solución estructural.

2.4 Conclusiones parciales

A pesar de que surgieron en un contexto similar de focalización de la acción estatal en términos de política social, los programas de transferencias monetarias condicionadas, de los cuales hacen parte el Bolsa Familia y Oportunidades, presentan diferencias sustanciales desde su concepción original, pasando por el contexto político en el que son implementados y hasta en lo que dice respecto a metas/propósitos alcanzados.

El Programa Bolsa Familia surge durante el primer gobierno federal de tintes de izquierda en Brasil, siendo dibujado con el propósito de integrar a la población más vulnerable e históricamente excluida al consumo, y potencializar una estrategia de desarrollo alternativa en construcción. El Programa Oportunidades, por su parte, surge dentro de un gobierno de corte claramente neoliberal, y se presentó como mecanismo meramente compensatorio de combate a la pobreza.

Hasta el final de 2014, el Programa Oportunidades fue el encargado de hacer llegar un ingreso a la población de más bajos recursos a través de una transferencia en efectivo y de este modo buscar un impacto en la distribución del ingreso y en la disminución de la pobreza. Desgraciadamente, el impacto esperado de este programa no ha sido el que se ha encontrado, una muestra de ello es que para 2012, de acuerdo con cifras de CONEVAL, México tenía 53.3 millones de personas en condición de pobreza (equivalente al 45.5% del total poblacional) de los cuales 11.5 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema y contradictoriamente México cuenta con uno de los empresarios que se encuentra entre los más adinerados a nivel mundial, muestra de una agudización de la desigualdad.

A inicios de 2015 el Programa Oportunidades fue sustituido por el Programa Prospera, que básicamente tiene el mismo objetivo, con algunas modificaciones como la inclusión de las

familias a esquemas especiales de ahorro, e incorporación a proyectos productivos. Ya desde el año 2012, con la puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre, se hizo evidente el hecho de que un solo programa de combate a la pobreza no es suficiente para la superación de esta condición, principalmente por la población que se encuentra en pobreza extrema.

Una posible explicación para estos tan diferentes resultados se encuentra en los diferentes estilos con los cuales Brasil y México han seguido en la era neoliberal y además en la forma en que cada uno de estos países ha hecho frente a la más reciente crisis que ha impactado en las condiciones macroeconómicas de ambos.

CAPÍTULO 3. CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL: PRESENTE Y FUTURO DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

El presente capítulo busca enmarcar la aplicación de los programas de transferencias monetarias condicionadas dentro del entorno macroeconómico de cada país, lo anterior con el fin de analizar los efectos de las crisis en Brasil y México, tanto de la crisis de la deuda como de la crisis financiera internacional del 2008, poniendo énfasis en la forma en que la entrada de Brasil y México al neoliberalismo impactó en los programas de combate a la pobreza por efecto de la austeridad fiscal recomendada dentro de las medidas de ajuste.

Este capítulo se encuentra dividido en tres apartados, el primero de ellos se ha dedicado al análisis de los efectos de las crisis en Brasil y México, en específico la crisis de la deuda en los años 80's y de la crisis financiera internacional que se sitúa en el año 2007, principalmente presentando el impacto en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) total anual. El segundo apartado de este capítulo se aborda la forma en la que las medidas de ajuste, principalmente la austeridad fiscal, tuvieron efectos en la aplicación de programas sociales, lo anterior por medio del análisis de la evolución del gasto social en Brasil y México, para llegar así, al análisis de la evolución del gasto que se ha destinado al programa Bolsa Familia y al Programa Oportunidades. Por último, el capítulo concluye con un tercer apartado que se ha destinado a la aportación de conclusiones parciales.

3.1 El impacto de la crisis en Brasil y México: Crisis de deuda de los años 80's y crisis financiera global del año 2007

Es bien sabido que, tanto en Brasil como en México, a partir de los años 80's y como forma para salir de la crisis de deuda, se aplicó una serie de políticas recomendadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichas políticas fueron aplicadas de forma un tanto diferente en ambos países. Es de destacar que Brasil vivió una dictadura militar desde 1964 y hasta 1985, con lo cual hubo cambios en la política económica. Otra diferencia significativa fue la aplicación de políticas heterodoxas con el gobierno del Partido dos Trabalhadores que inició en el año 2003.

Hasta inicios de los años 80's, Brasil y México continuaron con el modelo orientado al mercado interno, y con la crisis de deuda, ambos países viraron su modelo hacia el

neoliberalismo, al igual que varios países de la región. Las condiciones existentes en ese momento obligaron a estas economías a reorientar sus sistemas productivos al mercado internacional para lograr captar divisas, necesarias para cumplir la negociación de la deuda. La principal consecuencia de este viraje fue la imposibilidad de generar crecimiento económico y cumplir con el servicio de la deuda. Como bien señala el experto Héctor Guillén Romo:

“Frente a la crisis del endeudamiento, el objetivo fue, ante todo, salvar y consolidar el sistema financiero. El riesgo de una crisis financiera fue conjurado; pero podemos preguntarnos si para evitar el estallido del sistema financiero no se crearon las condiciones de otra crisis mayor, ligada a la ausencia de desarrollo en América Latina.” (Guillén, 1997. pág. 88).

Otro cambio importante que se dio en este periodo en lo que al papel del Estado en la economía se refiere, es el proceso de privatizaciones de empresas en poder del Estado, este proceso fue más intenso en Brasil que en México, ya que en Brasil se incluyó a un importante sector que es el petrolero.

Los principales efectos de esta crisis en el gasto social es reflejo de la reducción del gasto público en su totalidad, ya que, en la búsqueda del equilibrio en las finanzas públicas, se sacrificó la visión estratégica del gasto social, por lo menos en el caso de México.

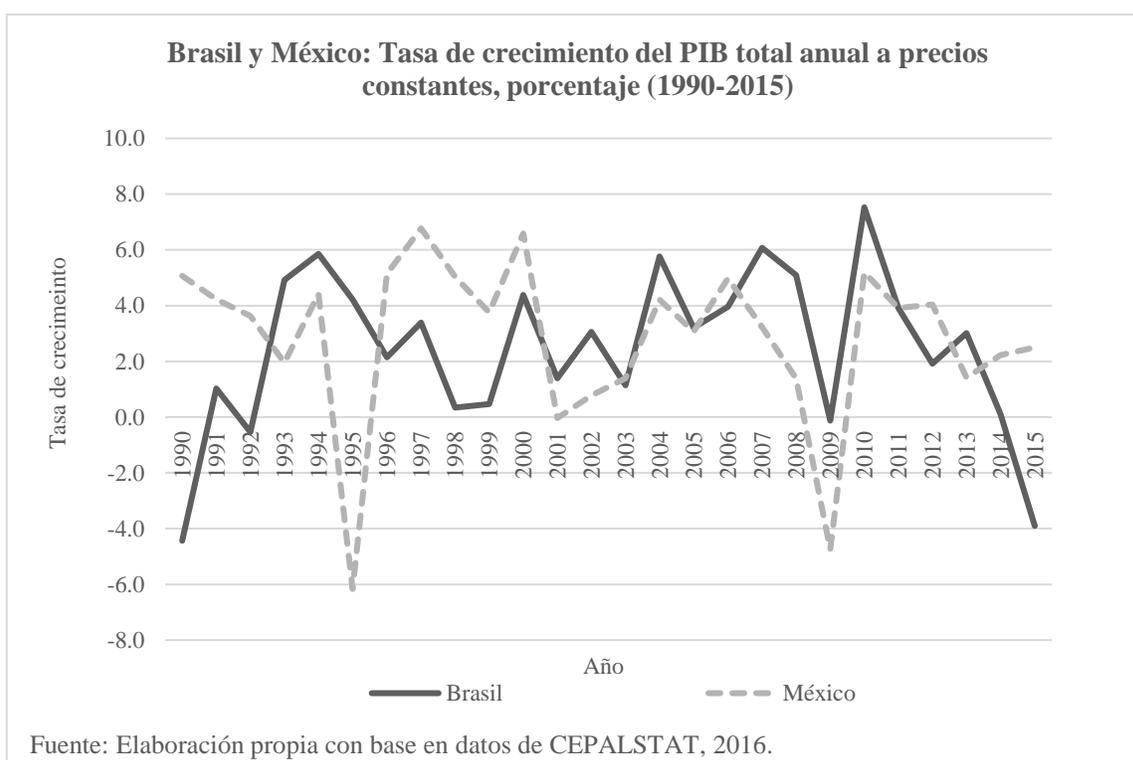
De forma generalizada, las crisis generan un círculo vicioso en el que se generan más pobres por las condiciones de la economía, como es la contracción de la actividad productiva y por ende de la generación de empleo, por otro lado, el gasto social se reduce por la austeridad fiscal y los programas sociales focalizados no logran sus objetivos de manera efectiva.

En el caso de la economía mexicana se puede resaltar que las crisis, en especial la crisis financiera global de 2008 tuvo un efecto empobrecedor, ya que la actividad económica se contrajo considerablemente, como puede verse en la **gráfica 6**, misma que se detalla en el párrafo siguiente.

Como se puede observar, la tasa de crecimiento del PIB pasó de 4.4% a -6.2% de 1994 a 1995, aunque mostró cierta recuperación en años posteriores desde el año 2006 comenzó nuevamente un comportamiento a la baja, llegando hasta -4,7% en el año 2009.

De una manera parecida, pero menos intensa, Brasil padeció los estragos de las crisis también, es de destacar que los efectos de la crisis financiera internacional fueron más marcados que los de la crisis de la deuda, pero, aun así, la caída de la tasa de crecimiento del PIB no fue tan fuerte como lo fue en México en ambas crisis. Del año 1997 a 1998, la tasa de crecimiento del PIB pasó de 3.4% a 0.3%, en el caso de la crisis financiera internacional, la tasa de crecimiento del PIB pasó de 5.1% en 2008 a -0.1 en 2009. Llama la atención que para el año 2014 la economía brasileña sufrió una caída, dónde la tasa de crecimiento del PIB llegó al -3.9%.

Gráfica 6



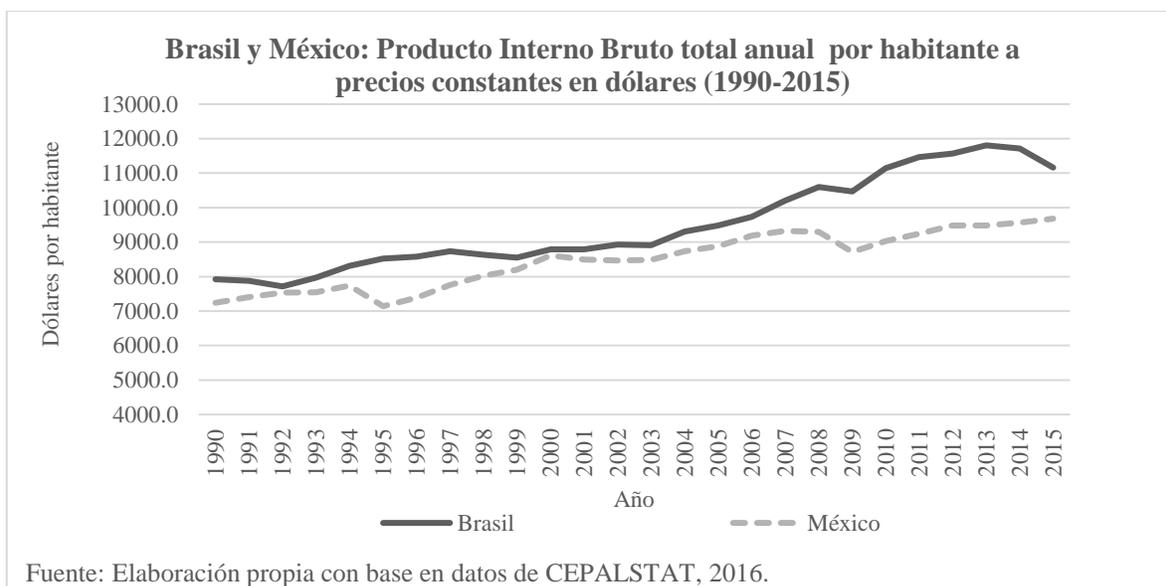
Por su parte, el PIB per cápita, que sirve como referente para comparar el nivel de vida entre países, nos muestra un comportamiento creciente en ambos países, aunque en el año 2009 muestra una caída tanto en México como en Brasil. En este sentido, es de importancia resaltar que los datos sobre PIB per cápita son congruentes con la disminución de la pobreza que se presentó en Brasil a partir de la puesta en marcha del programa Bolsa Familia en el año 2003,

a partir del cual se puede identificar un incremento en el PIB per cápita, pasando de 8912.1 dólares hasta alcanzar un máximo de 11805.6 dólares en el año 2013, a partir del cual se registró una disminución del PIB per cápita, llegando a 11158.3 dólares en el año 2015, de acuerdo con las cifras de CEPALSTAT, como se muestra en la **gráfica 7**.

De igual manera, la **gráfica 7** nos muestra el comportamiento del PIB per cápita en México, una vez más, como se ha visto en gráficas anteriores, en años cercanos a las épocas de crisis existen cambios evidentes en los indicadores, en este caso destacan años como 1995 y 2009, en los cuales disminuyó el PIB per cápita. Del año 1994 a 1995, este indicador pasó de ser de 7739.3 dólares a 7139.9 dólares constantes a precios de 2010, después de esta caída siguió una recuperación en la que el PIB per cápita llegó a los 9297.8 dólares en el año 2008 pasando a ser de 8713 dólares para el año 2009.

Se puede apreciar también que desde el año 2009, el PIB per cápita ha aumentado en ambos países, aunque más aceleradamente en Brasil, hasta la caída que presentó en 2015, pero ha crecido de manera más sostenida que en México.

Gráfica 7



En este sentido, se puede hablar de los diferentes resultados del gasto social para combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas ha tenido en Brasil y México, la evidencia anterior muestra que estas diferencias atienden principalmente a los *estilos de*

desarrollo, concepto que se maneja en el pensamiento estructuralista latinoamericano desde los años 60's del siglo pasado y que retoma (Guillén, 2007) tratando de explicar cómo es que las economías de Brasil y México hicieron frente a la crisis financiera global de 2007, y como consecuencia se obtuvieron diferentes resultados en ambas economías.

Arturo Guillén (2007) retoma el análisis realizado por Aníbal Pinto y destaca tres aspectos de importancia para la identificación de un patrón de acumulación, “1) un sector o actividad que actúa como eje del proceso de acumulación de capital, 2) una inserción específica de cada país en la división internacional del trabajo, lo que determina, en buena medida, la configuración de su sistema productivo; y 3) las modalidades específicas de su estructura social y del bloque de poder (alianza de clases y segmentos de clases) que domina y ejerce el poder político.” (Guillén, 2007, p. 12)

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 de Brasil no tiene autonomía, en el caso de la política fiscal, en ambos países se busca el equilibrio fiscal, de acuerdo con el autor, en ambos países existe 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 que México, lo anterior puede traducirse en una política social que pudo ser sostenida en Brasil y que logró disminuir la pobreza. Como ya se ha mencionado con anterioridad, 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 sólo la superación de la pobreza, sino una participación menor de los recursos destinados a este fin en el presupuesto federal.

En el caso específico de México, la aplicación de las recomendaciones de Banco Mundial y FMI significó, entre otras cosas, la apertura de la economía al sector exterior y el viraje del sistema productivo hacia un sistema productivo dedicado a incrementar el nivel de

exportaciones en busca de divisas, ya 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.

3.2 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 en el capítulo 2, 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. Como puede observarse en la **gráfica 7**, el Gasto Público Social como porcentaje del Gasto Público Total tuvo una clara reducción a partir del año 2008 en el caso de México, no fue así para Brasil que muestra un comportamiento más bien estable en este rubro.

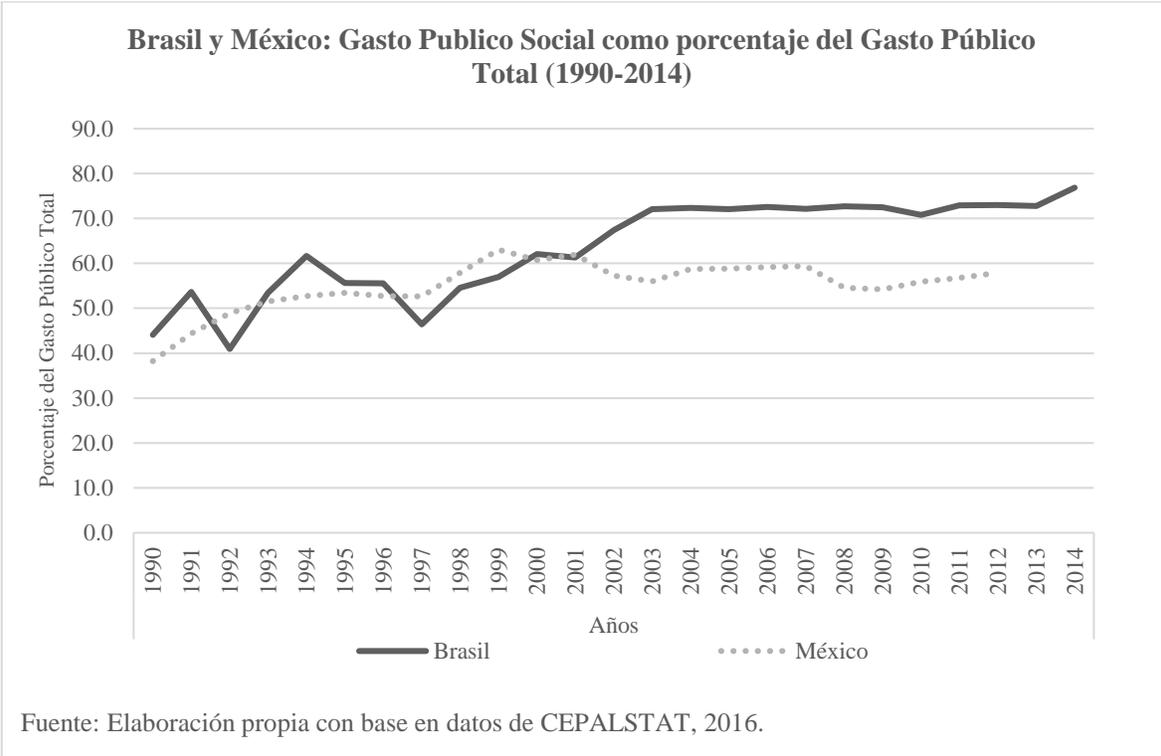
En este punto es importante destacar que el federalismo en Brasil presenta tres niveles, el federal, el estatal y el municipal, en este sentido, a pesar de presentarse problemas de coordinación, se decidió dejar al nivel federal las decisiones de política y trasladar al nivel estatal y municipal la responsabilidad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

Durante los años 2000 y 2001 el gasto público social como porcentaje del Gasto Público Total se situó en alrededor de 61% en ambos países, como se aprecia en la **gráfica 8**, y fue a partir de este año, como se puede observar en la gráfica, que el comportamiento del gasto público social como porcentaje del gasto público total en Brasil, se mantuvo alrededor del 72%, llegando al máximo de 76.9% en el año 2014. Por su parte, en México se mantuvo por debajo del 60% hasta 2007 cuando se redujo hasta llegar a 54.2% en 2009, en años posteriores

a éste, se puede observar una ligera recuperación, siendo 57.9% para el año 2012, que es el dato más reciente disponible.

La reflexión anterior aparece como evidencia de la existencia de un plan de desarrollo que coloca el combate a la pobreza como prioridad en el caso de Brasil, no así en el caso de México, ya que este tipo de gasto se vio afectado ante los efectos de la crisis.

Gráfica 8

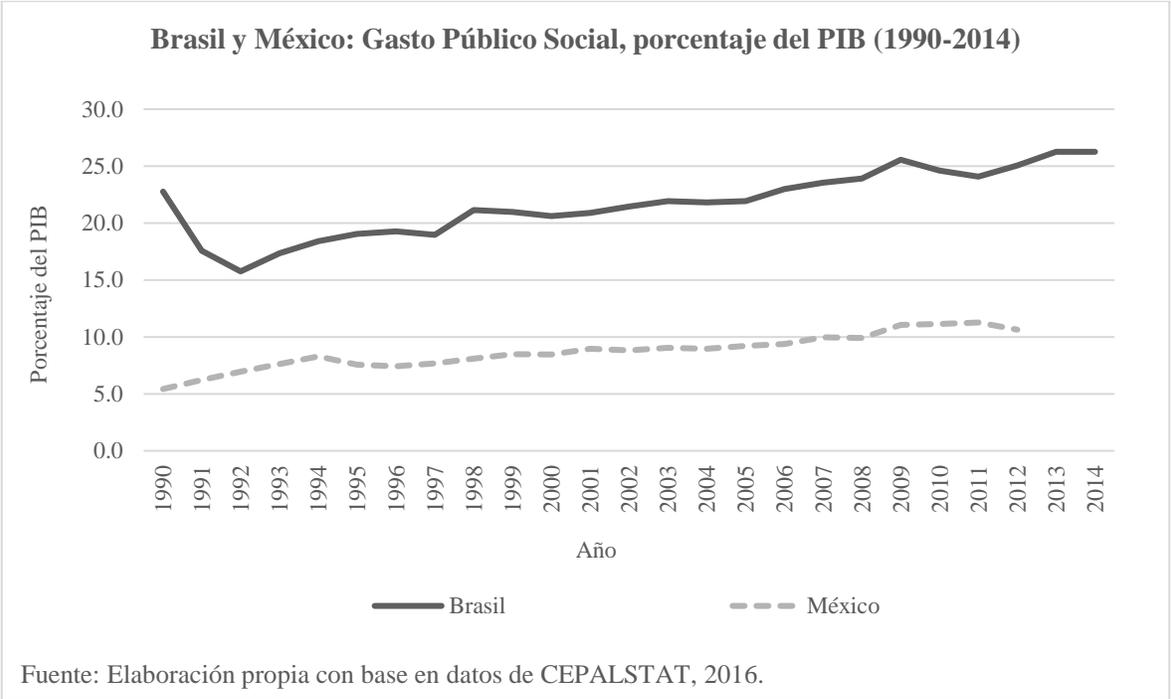


En lo que respecta al Gasto Público Social como porcentaje del PIB, como puede verse en la **gráfica 9**, la diferencia entre Brasil y México es bastante más considerable, en el caso de Brasil se puede observar un gasto creciente, en especial desde el inicio de Bolsa Familia, en el año 2003. Por su parte, el gasto en México, aunque también se ha mostrado creciente, siempre se muestra por debajo del porcentaje del PIB que se gasta en Brasil, por ejemplo, para el año 2014 en Brasil se gastó un 25.1% del PIB en gasto social, por otro lado, en México se gastó solamente el 10.6% del PIB. 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 sólo del 11.3% en México, tan sólo en el año 2012, Brasil gastó 14.5% más que México en gasto social como porcentaje del PIB.

Este es un indicador importante, ya que muestra el peso relativo del gasto social en ambas economías, es decir, de algún modo muestra el grado de importancia por medio de la cantidad de recursos que se destina a este tema dentro del presupuesto federal y, aunque no representa por sí mismo el éxito en el combate a la pobreza, si bien es necesario que se destinen recursos a este rubro de gasto, también es necesario que el ejercicio del mismo busque garantizar el éxito para la superación de la pobreza.

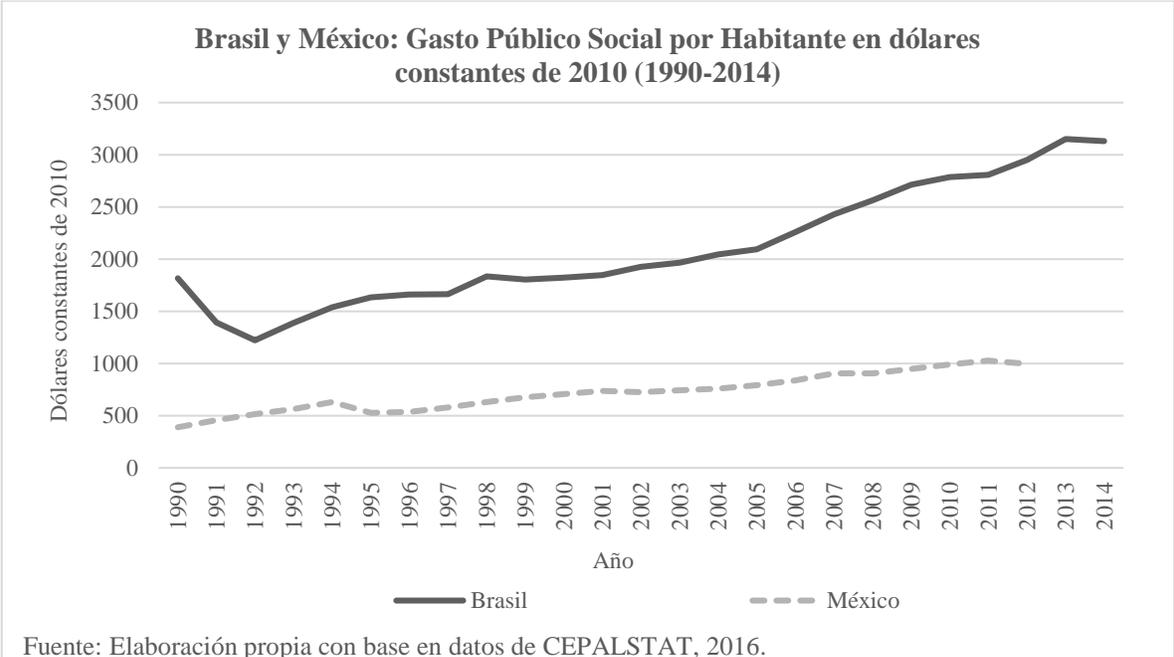
Gráfica 9



Por otro lado, es importante mostrar el nivel de Gasto Público Social por Habitante a fin de tener una aproximación del nivel de gasto que se realiza en Brasil y México para el desarrollo Humano de la población, incluyendo el combate a la pobreza y pobreza extrema. El Gasto

Público Social por Habitante ha sido desde los años 90’s siempre mayor en Brasil, y a partir de 2003, con un crecimiento mayor en comparación con el gasto que se ha realizado en México, el cual, aunque también ha mostrado un crecimiento, no va más allá de 1000 dólares, comparado con 3151 dólares que ha sido el mayor gasto público social en Brasil, correspondiente al año 2013, como puede observarse en la **gráfica 10**.

Gráfica 10



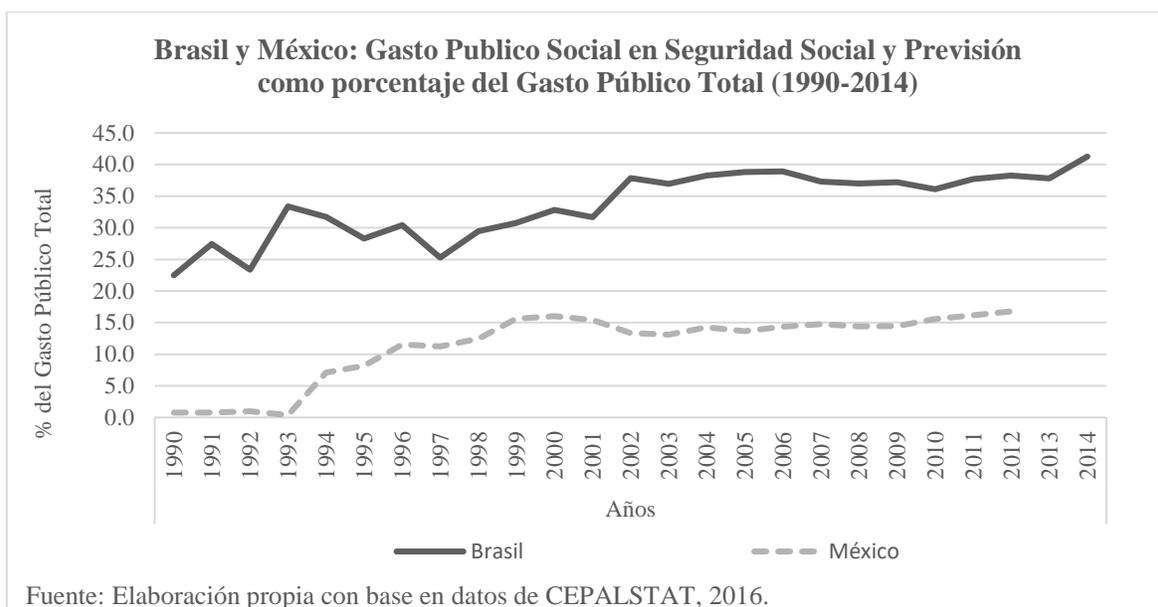
El Gasto Público Social se compone del gasto que realiza el Estado en cuatro principales grupos: el gasto en Educación, Seguridad Social y Previsión, Salud y el gasto que se realiza en vivienda y otros. La evolución del gasto social el México y Brasil parece mostrar una tendencia parecida, pero el gasto social es mayor en Brasil, siendo más evidente esta diferencia en el gasto en Seguridad Social y Previsión, como se puede ver en la **gráfica 11**.

Gráfica 11



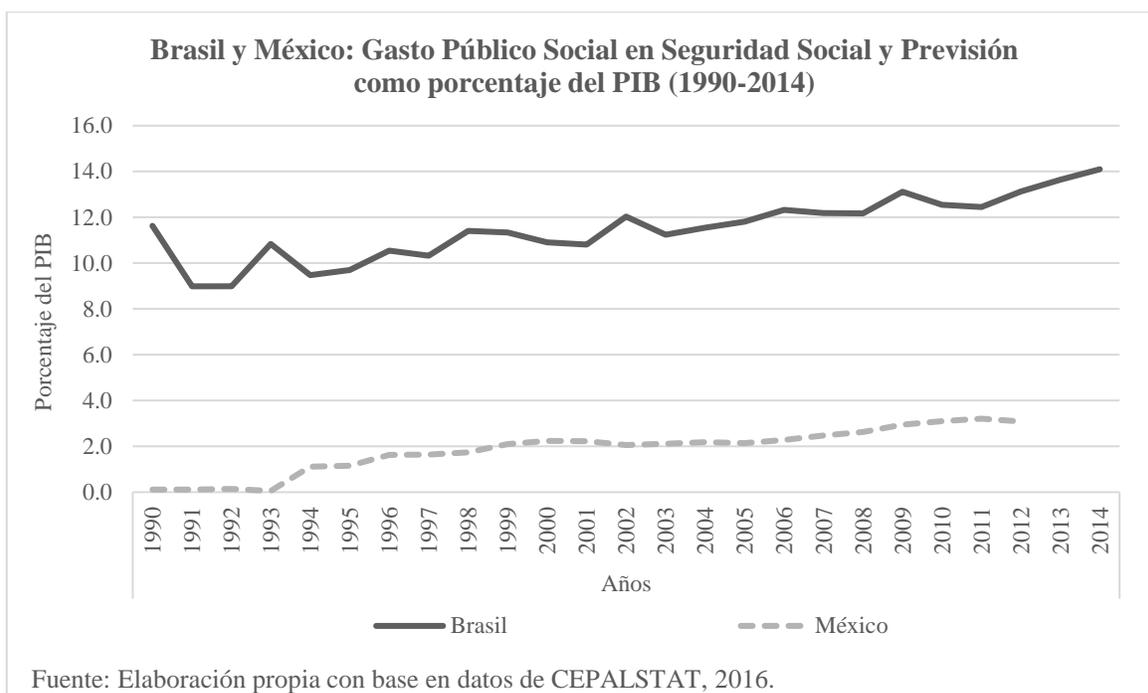
El Gasto Público en Seguridad Social y Previsión para el año 2012 fue de 289 dólares para México y 1546 dólares para Brasil. Por su parte, como porcentaje del Gasto Público Total, como puede verse en la **gráfica 12**, representó para el mismo año 38.3% para Brasil y 16.8% para México. En ambos casos se puede identificar un comportamiento más bien estable, sin embargo, es evidentemente mayor el gasto que se realiza en Brasil en comparación con el que se realiza en México. En el caso de Brasil, entre 1990 y 2014 el Gasto Publico en Seguridad Social y Previsión, se ha situado entre el 22.5% y el 41.3%, contrario al caso de México, dónde se ha situado entre 0.1% y 16.8%.

Gráfica 12



Como porcentaje del PIB, ilustrado en la **gráfica 13**, el Gasto Público en Seguridad Social y Previsión representó un 3.1% para el año 2012 en México, muy por debajo del 13.1% para Brasil. Es de destacar que en ambos casos la tendencia en este indicador es positiva, por ejemplo, en México, desde el año 1990 donde el gasto realizado representaba el 1% se ha incrementado 2 puntos porcentuales para el año 2012, en Brasil el crecimiento ha sido mayor ya que ha pasado del 9% al 14.1% para el año 2014. Es este tipo de gasto el que marca la diferencia entre Brasil y México en lo que se refiere a Gasto Público Social, y es también un aspecto de importancia, ya que los mecanismos de Seguridad Social son una herramienta importante para la redistribución del ingreso.

Gráfica 13



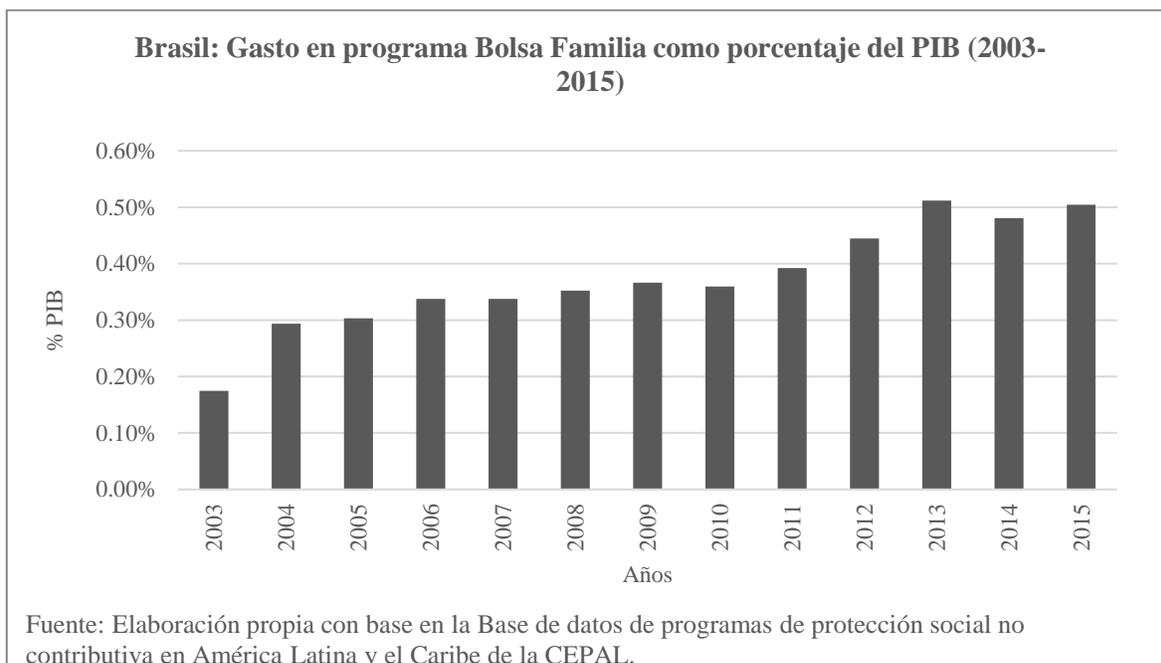
Como se ha mencionado con anterioridad, los programas de transferencias monetarias condicionadas Bolsa Familia, en Brasil, y Oportunidades, en México, se han encargado de protagonizar el combate a la pobreza en estos dos países, a continuación, se muestra una tabla en la que se incluye la población objetivo de cada uno de estos programas y la línea de pobreza y de pobreza extrema, en función de las cuales se realiza tanto la medición de la pobreza, como la focalización de estos programas.

Habiendo revisado el comportamiento del Gasto Social en Brasil y México es primordial avanzar hacia el análisis de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, ya que, como se ha mencionado antes, son los principales programas de combate a la pobreza, qué de la mano del resto de gasto social, podrían generar las condiciones para la superación de la misma.

El programa Bolsa Familia ha mostrado una participación más significativa dentro del PIB brasileño. Como se muestra en la **gráfica 14**, dentro del periodo 2003-2015, alcanzó un máximo de 0.51% del PIB en el año 2013. Este programa comenzó con un gasto del 0.17% del PIB en el año 2003 y para el año 2014 se incrementó a 0.29%, de ahí en adelante muestra

un crecimiento sostenido y aún mayor en los años 2012 y 2013. En promedio, el gasto en el programa Bolsa Familia ha sido de 0.37% del PIB.

Gráfica 14



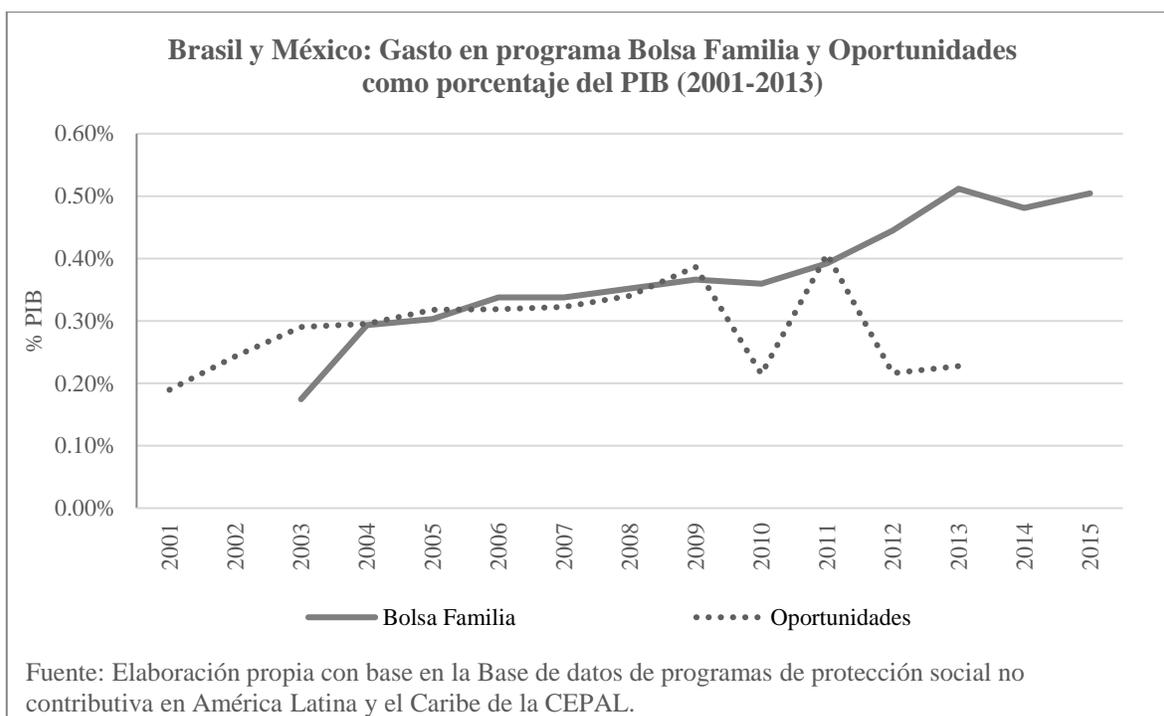
Como se puede observar en la **gráfica 15**, la evolución del gasto en el programa Oportunidades como porcentaje del PIB nos revela aspectos importantes. Por inicio de cuentas, se puede observar claramente que desde el inicio del programa Oportunidades en 2001, el gasto mantuvo un crecimiento sostenido hasta el año 2010, año en el cual se presenta una caída dramática, ya que se pasó de un gasto de 0.39% en el año 2009 a un gasto de 0.21% para el año 2010. Por otro lado, es de destacar que el gasto en el programa Oportunidades entre 2001 y 2013 nunca fue mayor al 0.41%, y en los últimos dos años del programa, sólo se alcanzó un 0.23% de gasto en el programa Oportunidades como porcentaje del PIB. En promedio, el gasto en el programa Oportunidades como porcentaje del PIB para fue de 0.29%.

Gráfica 15



Observando en conjunto el porcentaje del PIB, que representa el gasto en los programas Bolsa Familia y Oportunidades, en la **gráfica 16**, se puede identificar que el comportamiento de ambas variables es parecido hasta el año 2010, en el que surge una diferencia de 0.14% entre el gasto en Bolsa Familia y el gasto en Oportunidades como porcentaje del PIB, diferencia significativa si se compara con años anteriores en los que la diferencia era de 0.02% como en el año 2008 o el año 2009 en el cual el gasto fue de 0.39% del PIB en ambos países. Ya para el año 2013, último año de vigencia del programa Oportunidades, el gasto en este fue de 0.23%, lo cual representa 0.18% menos que el gasto en el año 2011, en el que se alcanzó el nivel máximo de gasto como porcentaje del PIB, y 0.27% menos que el gasto que fue destinado al programa Bolsa Familia en 2013.

Gráfica 16



Hasta ahora, la diferencia en los niveles de gasto como porcentaje del PIB nos han permitido tener una idea del papel que juegan estos programas no sólo en el combate a la pobreza, sino dentro de una estrategia de desarrollo nacional. Por un lado, se encuentra Brasil, en donde a pesar de los efectos de las crisis el gasto social no es tan sacrificado como en México, dónde es evidente que no se tiene una visión estratégica del gasto social encaminado al desarrollo nacional.

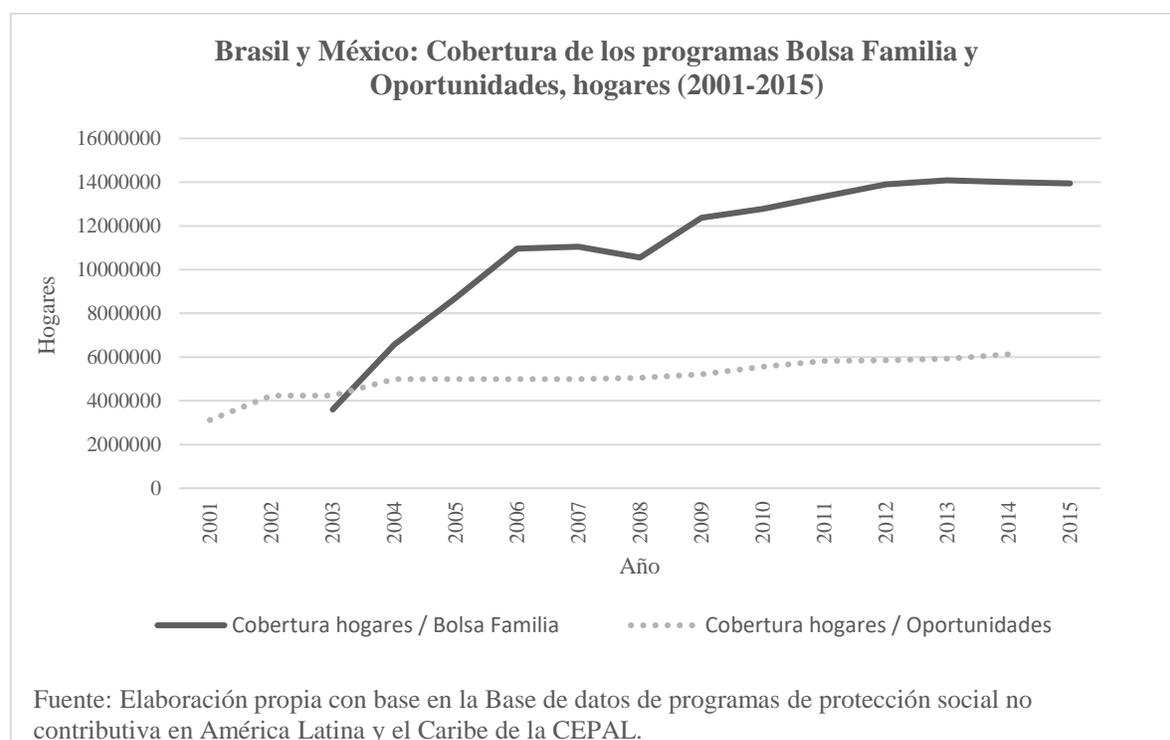
En el capítulo 2, al analizar la justificación para la focalización de los programas sociales y algunas de las experiencias de programas sociales focalizados, hemos visto que Ocampo (2008) encuentra que los programas sociales focalizados que tienen mayor efectividad son aquellos que tienden a ser universales, como es el caso de la educación básica y los servicios de salud. Con esta premisa en mente, se puede abordar el caso de los programas Bolsa Familia y Oportunidades.

En la **gráfica 17**, se puede observar que el programa oportunidades comenzó con un poco más de 3 millones de hogares en el año 2001, por su parte el programa Bolsa Familia inició

actividades con 3.6 millones de hogares beneficiados. Después de tres años de iniciado, Oportunidades beneficiaba 5 millones de hogares, poco menos del doble de la cantidad de hogares beneficiados en el primer año. En el mismo periodo de tiempo, Bolsa familia había casi triplicado el número de hogares beneficiados con poco más de 10 millones de hogares.

En el caso del programa oportunidades, después de alcanzar los 5 millones de hogares beneficiados, sólo se incrementó el número de hogares beneficiados en poco más de un millón de hogares en todo el tiempo de vida del programa, hasta el año 2014.

Gráfica 17

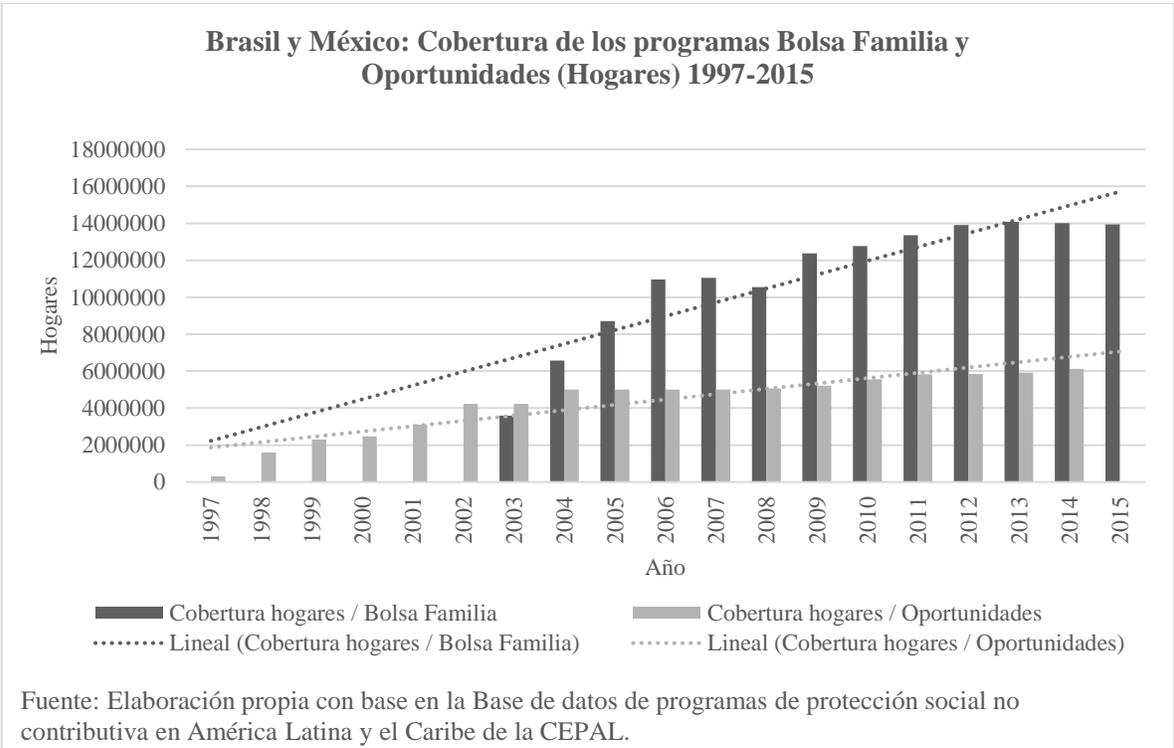


Analizando la **gráfica 18** es posible identificar una clara tendencia creciente en la cobertura de Bolsa Familia por hogares, principalmente a partir del año 2008 se observa un incremento importante en el número de beneficiarios de Bolsa Familia. Es también a partir de ese año en el que se observa una clara diferencia entre la población en situación de pobreza en Brasil y México, como se vio en la gráfica 3. A partir de este año, podemos declarar que la premisa sobre la universalidad de los programas sociales se cumple en el caso de Bolsa Familia, ya

que su cobertura en hogares se incrementó y la población en situación de pobreza disminuyó. Entre el año 2008 y 2014 la cobertura del programa pasó de 10.5 millones de hogares, a 14 millones y el porcentaje de población en pobreza pasó, para el mismo periodo de 25.8% a 16.5%.

Para el caso de México, la cobertura del programa Oportunidades no mostró un incremento tan significativo como Bolsa Familia. Sin embargo, la tendencia en la cobertura del programa medida en hogares también es creciente, aunque en el periodo 2008-2014 sólo pasó de 5.04 millones de hogares a 6.1 millones, y por su parte, la población en situación de pobreza pasó de 34.8% a 41.2% de la población total en el mismo periodo.

Gráfica 18



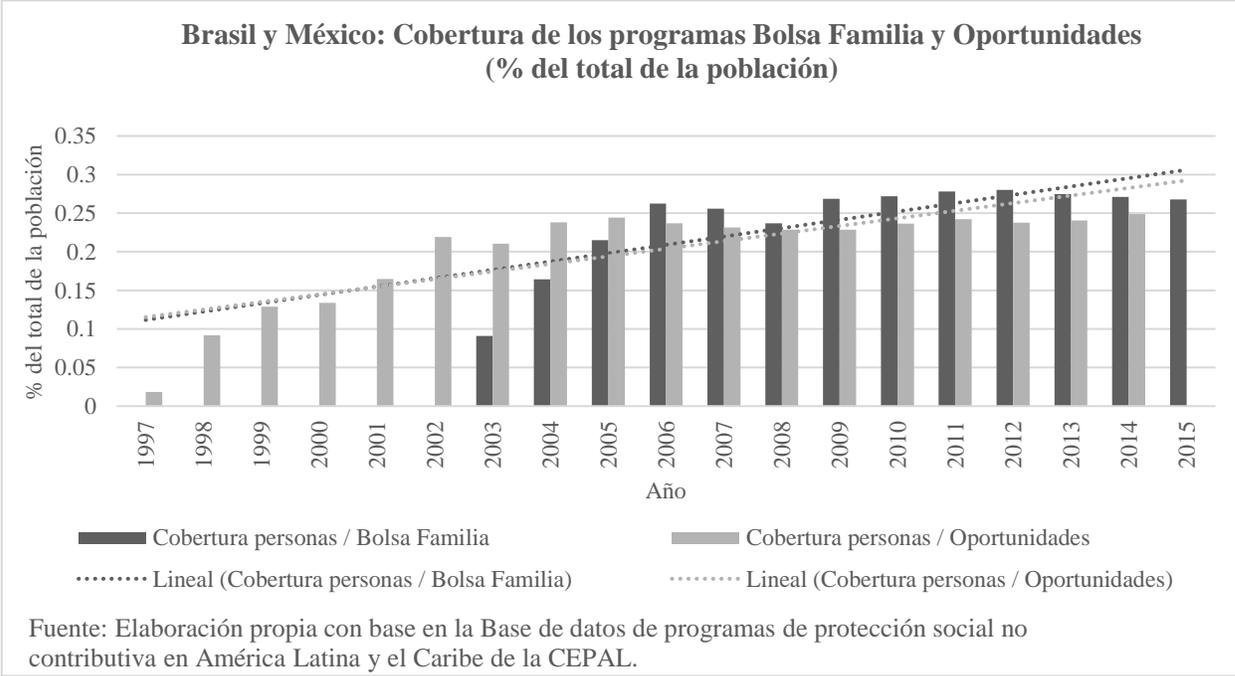
En lo que respecta a la cobertura de los programas Bolsa Familia y Oportunidades como porcentaje de la población se puede agregar que, de acuerdo con la **gráfica 19**, tanto en Brasil como en México, la tendencia es creciente, y sólo es ligeramente más marcada en el caso de Bolsa Familia. Lo anterior atiende principalmente a que, en Brasil, la población en situación

de pobreza como porcentaje de la población es menor que en México, por lo menos a partir del año 2008 y de manera sostenida en años posteriores.

Tomando como referencia el año 2008, año en el que más se asemeja la cobertura de ambos programas como porcentaje de la población, se puede observar que: 23.67% de la población se veía beneficiada con el programa Bolsa Familia en Brasil, y 22.88% con el programa Oportunidades en México. Para el año 2012, se alcanza un máximo en el programa Bolsa familia, siendo este 28.02% de población beneficiada, y en el caso de México, para este mismo año, fue de 23.78%. Al final del programa Oportunidades, en el año 2014, se alcanzó un 24.9% de población beneficiada, y por su parte, Bolsa Familia benefició en ese año a un 27.1%.

Es de destacar que, aunque Brasil tuvo un menor porcentaje de población pobre en comparación con México para el periodo comprendido entre 2008 y 2014 de acuerdo con la gráfica 3, la proporción de población beneficiada como porcentaje del total de la población fue mayor en Brasil, dando sustento una vez más a la premisa que versa sobre una relación entre la efectividad de la política social y la tendencia a la universalidad de la misma.

Gráfica 19

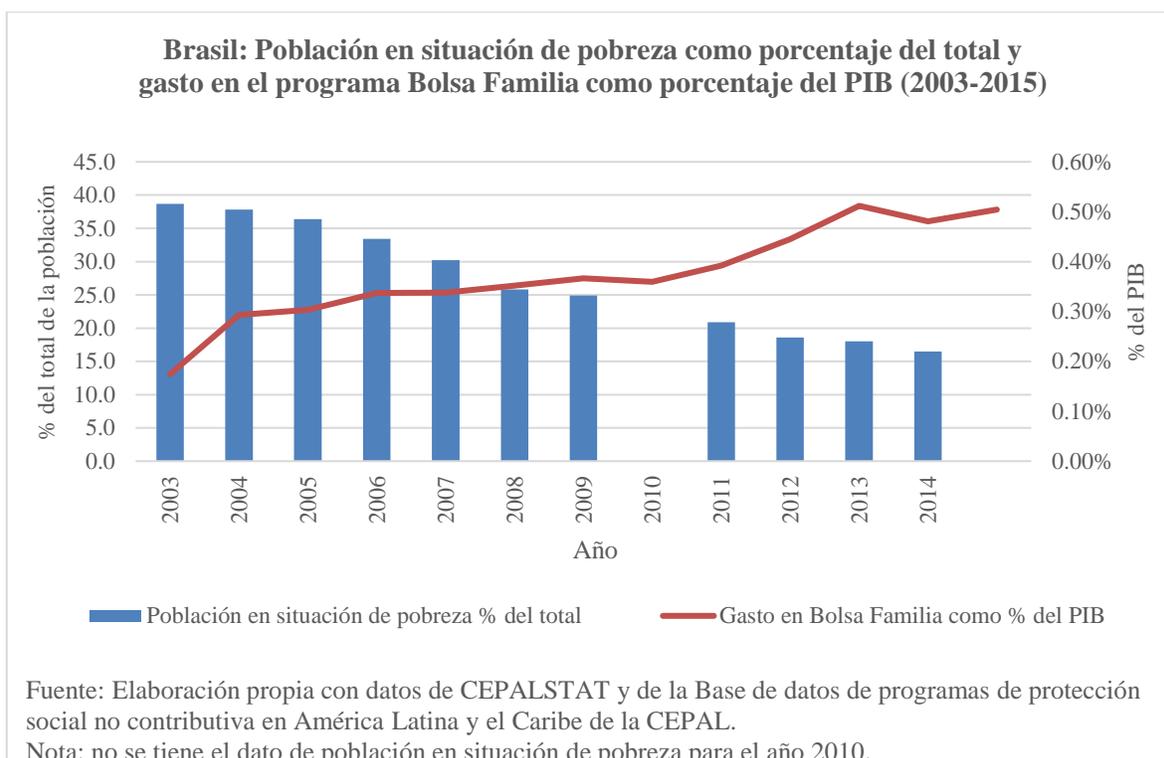


Es de utilidad brindar un espacio al análisis del gasto en los programas Bolsa Familia y Oportunidades como porcentaje del PIB y el comportamiento de la pobreza como porcentaje de la población en Brasil y México, ya que nos mostrará un indicio del impacto de estos dos programas de transferencias monetarias condicionadas en la población en situación de pobreza, aunque es de destacar que el gasto en estos programas no es el único componente del gasto social.

Si se analiza en conjunto el Gasto en Bolsa Familia como porcentaje del PIB y la Población en situación de Pobreza como porcentaje del total, se puede observar lo siguiente, de acuerdo con la **gráfica 20**. En un primer momento, en el año 2003, año de inicio del programa Bolsa Familia, el nivel de población en situación de pobreza se situó en 38.7% del total de la población y el gasto público en el programa Bolsa Familia representó un 0.17% del PIB, pasados cinco años del inicio del programa, en año 2008, la población en situación de pobreza se situó en 25.8% y el gasto en el programa Bolsa Familia alcanzó el 0.35% del PIB. Para el año 2014 sólo el 16.5% de la población se encontró en situación de pobreza y el gasto en Bolsa Familia, por su parte, alcanzó el 0.48% del PIB. Lo anterior demuestra que en el periodo comprendido entre el año 2003 y 2015 se puede identificar una relación inversa entre el gasto en Bolsa Familia y el porcentaje de población en situación de pobreza, es decir, entre más creció el gasto en este programa, la población en situación de pobreza fue cada vez menor.

El hecho de lograr que la población en pobreza supere esa condición representa un aspecto positivo en muchas dimensiones, por un lado, significa que son capaces de generar un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades, y por el lado de las finanzas públicas, significa que se necesitarán cada vez menos recursos para atender esta clase de programas de combate a la pobreza.

Gráfica 20

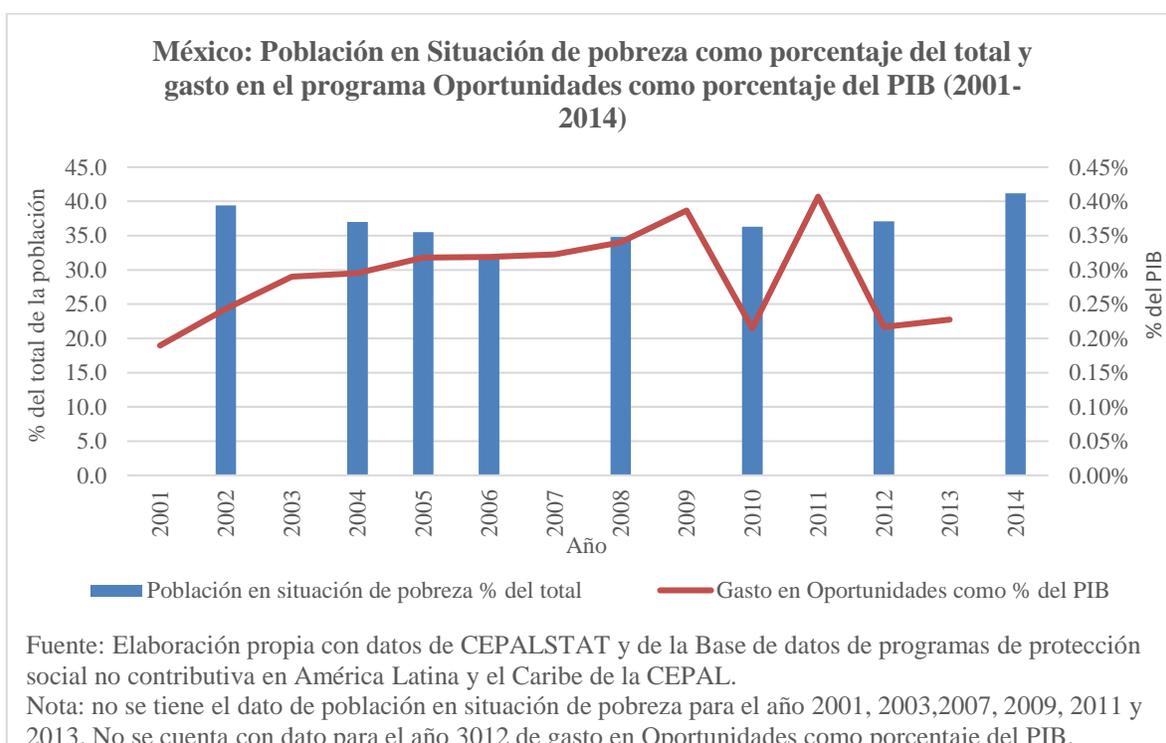


En el caso de México, con el programa Oportunidades, el gasto como porcentaje del PIB ha mostrado un comportamiento irregular, principalmente en el año 2010 y 2012, de acuerdo con los datos disponibles en la **gráfica 21** en el periodo comprendido entre 2001 y hasta 2006 se puede observar que el gasto en el programa oportunidades como porcentaje del PIB se incrementó, mientras que el porcentaje de población en pobreza disminuyó, el gasto pasó de 0.19% del PIB hasta 0.32% entre 2001 y 2006. Por su parte, el porcentaje de población en pobreza pasó de 39.4% a 31.7% entre 2002 y 2006, después de este periodo se ve interrumpido el comportamiento de estas variables y se puede identificar que aunque el gasto en Oportunidades tuvo incrementos repentinos, el efecto en la disminución de la pobreza no fue importante, ya que a partir del año 2008, el porcentaje de población en situación de pobreza sólo se incrementó, llegando a 42.2% en el año 2014, último año de vida de dicho programa.

De manera análoga con el caso de Brasil, el hecho de que la pobreza se incremente es reflejo de la incapacidad del estilo de desarrollo para incluir a esta población en el sector productivo,

Lo anterior hace evidente que cada vez serán necesarios más recursos públicos para atender a esta población y para el combate a la pobreza, aunque en épocas de crisis, el gasto se ha visto reducido considerablemente, evidenciando la poca visión estratégica que se tiene de este gasto. Es importante destacar que el análisis anterior se ha hecho tomando en cuenta que las transferencias monetarias condicionadas no son el único componente del gasto social, pero es uno de los mecanismos favoritos para el combate a la pobreza en los países latinoamericanos.

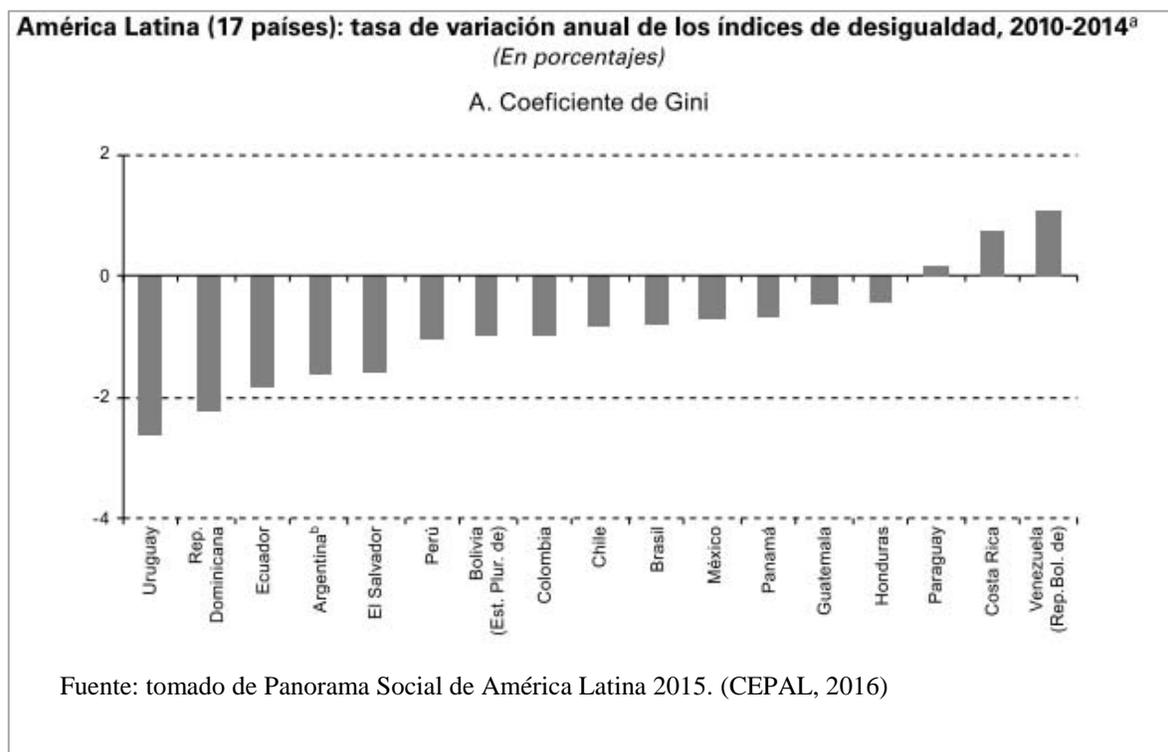
Gráfica 21



Después de haber analizado el comportamiento del gasto en los programas Bolsa Familia y Oportunidades, los niveles de pobreza en Brasil y México, es de utilidad analizar también el comportamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que este es un fenómeno que ha sido característico de las economías de Latinoamérica. A nivel regional, el índice de Gini se situó en 0.507 para el año 2010 y 0.491 en 2014, lo cual implica que hubo una mejora en el indicador a nivel regional del 3.2% (CEPAL, 2016). En términos generales, la mayoría

de los países de América Latina mejoraron la distribución del ingreso, a excepción de Paraguay, Costa Rica y Venezuela, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 21

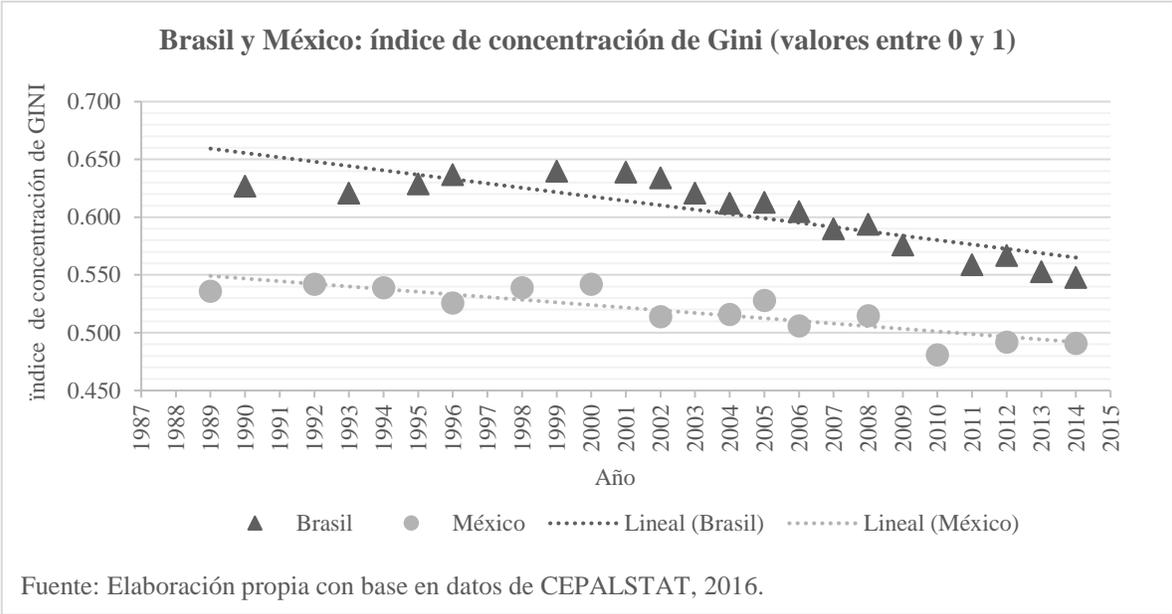


Específicamente, en los casos de Brasil y México, de acuerdo con la **gráfica 21**, entre 2010 y 2014, la disminución del índice de Gini fue mayor en Brasil que en México, es decir, se mejoró más la distribución del ingreso en Brasil que en México.

Como puede observarse en la **gráfica 22**, se muestra una tendencia a la baja en el índice de Gini tanto de Brasil como de México, es decir, la concentración del ingreso ha disminuido a lo largo del periodo 1990-2014, aunque la tendencia es más marcada en el caso de Brasil. Una vez más, en el caso de México, el comportamiento del índice de Gini parece no tener un patrón definido, ya que en algunos años se incrementó, por ejemplo, en 1998 y 2000, años en los que se situó en 0.539 y 0.542 respectivamente, y para el año 2002 pasó a ser de 0.514, presentando una mejora, pero para el año 2005, volvió elevarse a 0.528.

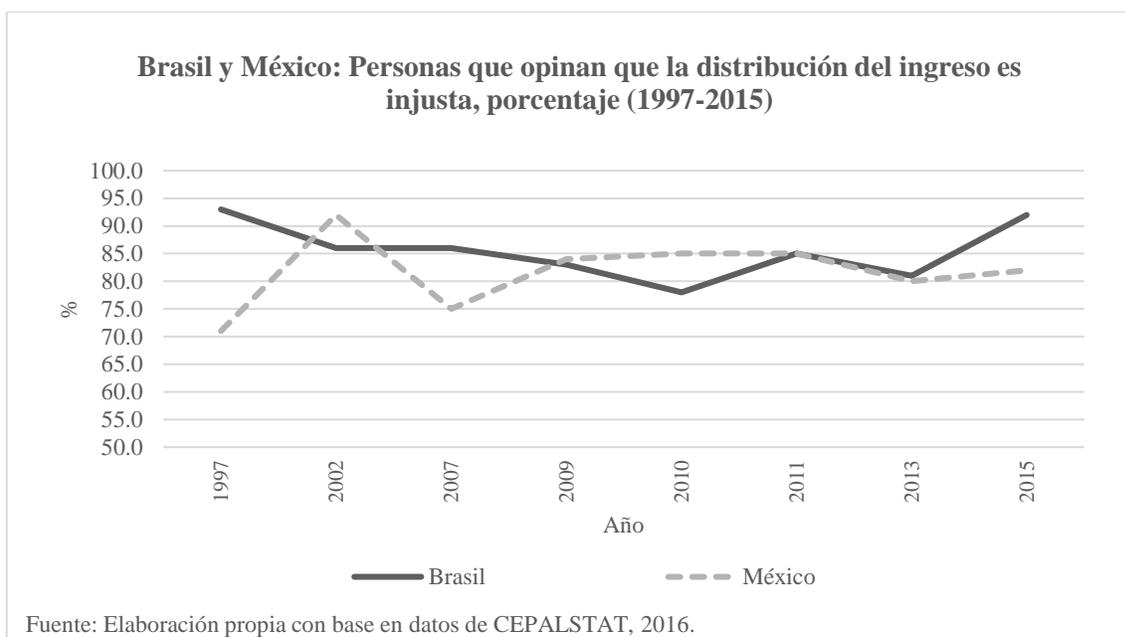
Para el año 2015, el índice de Gini para Brasil fue de 0.548, y para México 0.491, lo cual indica que a pesar de haber hecho un gran esfuerzo en el combate a la pobreza y de haber logrado un gran avance en la reducción de la misma, Brasil aún tiene una gran lucha para disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. México, por su parte, además del esfuerzo que se ha hecho para la disminución de la pobreza, tiene que enfocar su esfuerzo también a combatir la desigualdad. En síntesis, la velocidad de disminución del índice de Gini de Brasil fue más rápida en comparación con la velocidad de disminución del Gini de México, aunque todavía se puede identificar que la distribución del ingreso es peor en Brasil que en México.

Gráfica 22



La desigualdad en la distribución del ingreso medida en el índice de Gini cobra importancia cuando la población se hace sensible a este fenómeno, CEPALSTAT cuenta con un indicador importante en ese sentido, se trata de la percepción de las personas respecto a la distribución del ingreso en América Latina, específicamente en Brasil 86% de la población encuestada consideró que la distribución del ingreso es injusta entre 1997y 2015 y en México un promedio de 82%, para el mismo periodo como puede observarse en la **gráfica 23**.

Gráfica 23



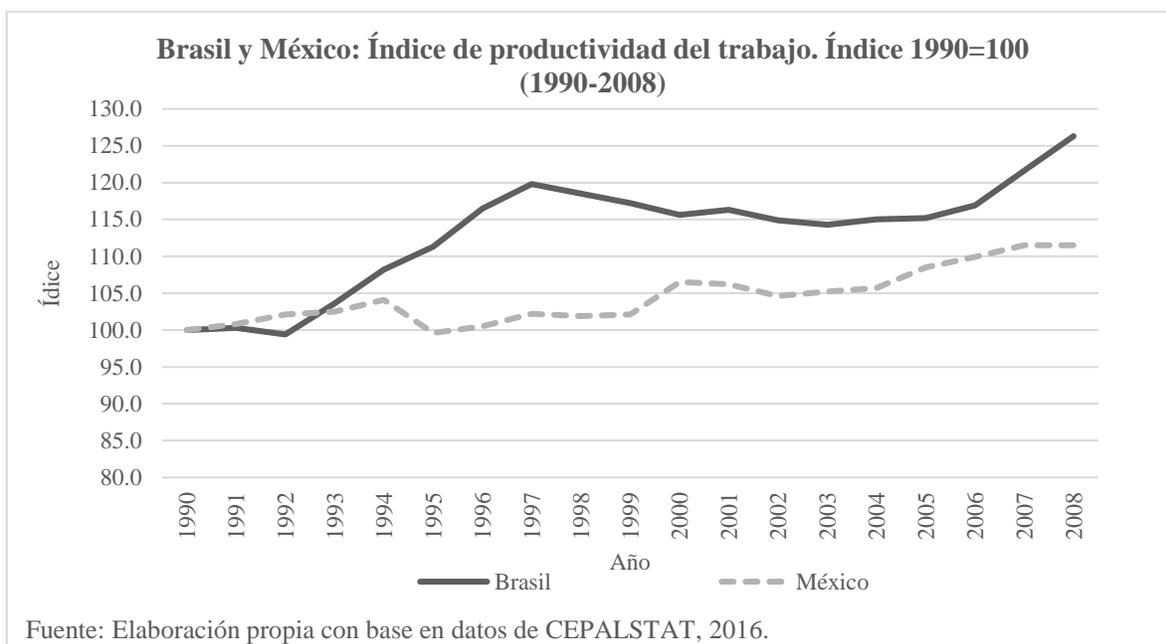
Para superar pobreza y mejorar la distribución del ingreso, además de los programas de combate a la pobreza es necesario, de acuerdo con algunos autores, como Cimoli, Neto, Porcile, y Sosdorf (2015), elevar la productividad del trabajo. Un incremento en la productividad del trabajo acarreará una masa mayor de salarios derivado del incremento del valor agregado y esto a su vez producirá un efecto en el cual el nivel salarial se incrementa, generando un círculo virtuoso que se encaminará a la superación de la pobreza, sin dejar de lado la necesidad de cuidar el mejoramiento en la distribución del ingreso a la par.

Observando el comportamiento del índice de productividad que se muestra en la **gráfica 24**, se puede observar como desde la mitad de los años 90's y hasta el final de la misma década se abrió una brecha entre los índices de productividad de Brasil y México. misma que se fue reduciendo a lo largo de los años 2000's. Es curioso el comportamiento de este indicador en el caso de Brasil ya que muestra cambios marcados, comenzando con una caída significativa entre 1997 y hasta 2005, pasando de 119.8 a 115.2 en 2015 año en el que inicia una marcada recuperación, hasta llegar a 126.3 en el año 2008. En el caso del índice de productividad de México, se puede identificar un comportamiento menos extremo que en el caso de Brasil,

entre 1990 y el año 2000, el índice de productividad en Brasil alcanzó un máximo de 119.8 en 1997 y en México de 106.5 en el año 2000.

En relación a este tema es importante destacar que una forma de elevar la competitividad es mediante la baja del salario, caso que ocurre en México, ya que, dentro de la dinámica internacional se ha dado a la tarea de buscar ser “competitivo a nivel mundial”, pero en lugar de serlo por incremento de la productividad, lo ha hecho por medio de la contención del salario, condición que imposibilita la superación de la pobreza por la existencia de más y mejores empleos y de una masa salarial suficiente para elevar la calidad de vida de las masas.

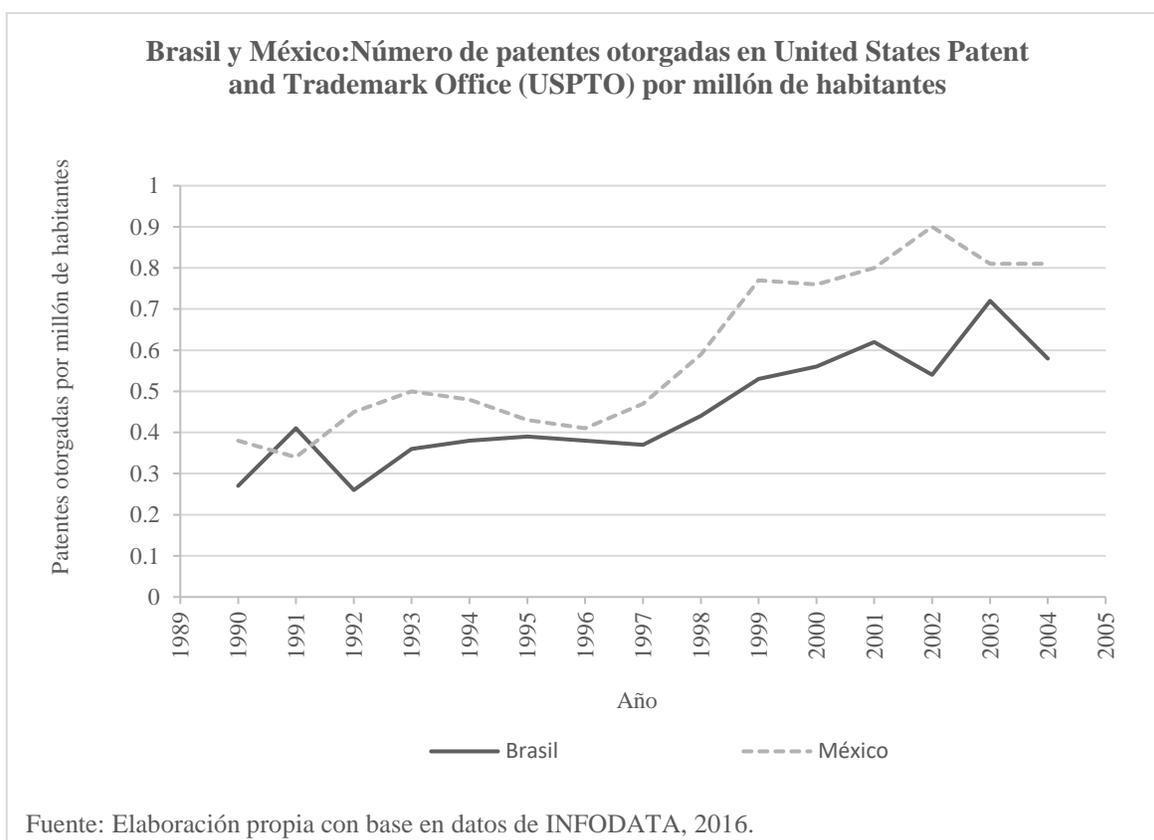
Gráfica 24



Aunado al tema de la productividad y competitividad se encuentra el tema del progreso técnico, mismo que en la actualidad ha cobrado interés entre la academia y el Estado. En este sentido, un indicador que muestra el grado de progreso técnico y tecnológico es la cantidad de patentes que se otorgan por millón de habitantes, en los casos de Brasil y México, el número de patentes otorgadas ha sido creciente, como se muestra en la **gráfica 25**, aunque en México se ha otorgado un número mayor que en Brasil, la cifra no es significativa comparada con algunos países de Asia, por ejemplo, ya que sólo ha alzado 0.9 patentes por millón de habitantes en el año 2002 en México y 0.72 patentes por millón de habitantes en

Brasil en el año 2003. Países como Estados Unidos y Japón obtuvieron 285.27 y 276.34 patentes por millón de habitantes en el año 2004, de América Latina el país que más obtuvo patentes fue Argentina con 1.2 patentes por millones de habitantes en el mismo año.

Gráfica 25



3.3 Conclusiones parciales

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, Brasil y México han adoptado diferentes políticas para enfrentarse a las crisis y es en ese sentido, que surgió en primer gobierno progresista en Brasil, dicho gobierno, marcó el inicio 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 el hecho de que este tipo de gasto no sufrió 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 México 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 hecho de 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 buenas tasas de crecimiento del PIB, desgraciadamente, en la actualidad, se encuentra en el inicio de una crisis más, 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 año 2009 después del estallido de la crisis subprime, pero el PIB per cápita en Brasil se recuperó con más intensidad, hasta el año 2015, en el que volvió a caer por caída en la tasa de crecimiento del PIB total.

2) Las medidas de austeridad fiscal, misma que hizo parte del paquete de medidas 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 partir el 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 que se intensificó a partir del año 2003, entre esos años mostró 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. En este sentido 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.

4) Finalmente, en el análisis del gasto en el programa Bolsa Familia y en el programa Oportunidades se identificó que el gasto en el primero de ellos se comportó de manera creciente desde su creación y hasta por lo menos el año 2015, del que se tienen datos disponibles, esto implica que aún en épocas de crisis y de contracción de la tasa de crecimiento del PIB se realizó un esfuerzo en la economía brasileña por mantener el financiamiento a los programas sociales, lo cual demuestra la convicción y el compromiso que se tuvo para el combate a la pobreza, además de la visión estratégica del gasto social con miras a lograr un desarrollo más armónico. En el caso del programa Oportunidades, el gasto en este programa mostró un comportamiento sostenido y creciente hasta el año 2009, posterior al estallido de la crisis subprime en 2007, a partir de ese año lo que se puede encontrar en el comportamiento del gasto una secuencia de altibajos, producto de las necesidades de la política económica evidenciando la falta de visión estratégica de la política social.

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 a la población en situación de pobreza se encontró una clara diferencia entre Bolsa Familia y Oportunidades, 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 en 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 sólo 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.

En términos de desigualdad, en el periodo 2010-2014, el índice Gini mostró una tasa de variación anual negativa tanto en Brasil como en México, es decir, se disminuyó la concentración del ingreso, aunque Brasil tiene una distribución del ingreso un tanto peor que

la de México, para el año 2014 el índice de Gini de Brasil se situó en 0.548 mientras que el de México se situó en 0.491, es de resaltar que la velocidad de disminución del índice de Gini en Brasil fue mayor que la del índice de Gini de México, lo cual representó un gran avance en términos de desigualdad, aunque aún queda mucho que mejorar en cuanto a desigualdad se refiere en ambos países.

En resumen, Brasil ha tenido logros importantes en el combate a la pobreza desde el inicio del programa Bolsa Familia, pero aún queda trabajo por hacer por ejemplo en materia de desigualdad. Por otro lado, México tiene tarea pendiente en términos de combate a la pobreza y en términos de desigualdad, el punto medular se encuentra en poder cambiar la forma en que se hace la política social en México, Un inicio es la nueva transformación del programa Oportunidades en el programa Prospera, el cual incluye una idea más clara para la “graduación” de los beneficiarios mediante la promoción del acceso al financiamiento y la generación de proyectos productivos.

CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES

El *boom* de las transferencias monetarias condicionadas se dio principalmente en la década pasada, ya que, en 1997, sólo tres países latinoamericanos (incluidos Brasil y México) habían lanzado estos programas, y para 2008, cerca de 30 países alrededor del mundo ya contaba con uno de estos programas. Una de las principales ventajas de estos programas es que atacan varios frentes del desarrollo, al ser incluidos como condicionantes, la asistencia a la escuela y la atención de la salud. Por otro lado, liberan al Estado de la gran presión que significaría un sistema de seguridad social universal, por lo que es un mecanismo que atiende a la austeridad fiscal, característica de las economías latinoamericanas.

Las TMC surgen después de la crisis de los años 80's, misma que impactó en los países latinoamericanos, en los cuales se decidió migrar a un modelo focalizado de seguridad social en atención al déficit fiscal existente, aunque es también por la crisis que muchas personas se convirtieron en pobres viéndose obligadas a integrarse a la economía informal, hablando de su origen conceptual, generalmente se presentan como una innovación de la región, pero en realidad su origen intelectual se encuentra en Estados Unidos y nace de la unión de la teoría del "capital humano" y de la "focalización" del gasto asistencial, la primera de ellas perteneciente a la escuela de Chicago.

La realidad es que la política social, y especialmente los programas de TMC son el arma favorita para el combate a la pobreza en la era neoliberal y así lo fueron también en el periodo de gobiernos progresistas que surgió principalmente en el sur de América.

Para Brasil, la política social y las transferencias monetarias condicionadas se encontraron inmersas en un plan de desarrollo nacional amplio con el claro objetivo de disminuir la pobreza y eliminar la pobreza extrema, ya que hubo medidas complementarias para lograr este objetivo, por ejemplo, la existencia del PRONATEC, que generó la posibilidad de que la población beneficiaria recibiera formación técnica con miras a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

En México, el programa Oportunidades, que ya se encuentra integrado con acciones de salud y educación, no logró tener en su diseño el objetivo de la superación de la pobreza por inclusión en el sistema productivo, más bien, se centró en la búsqueda del alivio inmediato de la pobreza extrema por el incremento del ingreso. Oportunidades no se ve inmerso en un

plan de desarrollo más amplio, ya que, aunque existe un Plan Nacional de Desarrollo, el campo de acción se ve disminuido por presiones exteriores.

Bolsa Familia, y Oportunidades, ambos programas de transferencias monetarias condicionadas, presentaron un comportamiento parecido en su inicio, la principal diferencia fue que el curso de éxito de Oportunidades se vio interrumpido por la crisis *subprime* que estalló en el año 2007, contrario al caso de Bolsa Familia, cuyo nivel de gasto y beneficiarios se incrementó considerablemente, haciendo evidente la tesis que rescata Ocampo (2008), en la que se menciona que la política social focalizada más efectiva es aquella que tiende a la universalidad.

Es importante destacar que Bolsa Familia surgió en el primer gobierno progresista en Brasil, esto significó que el gobierno tuviera un mayor enfoque en la política social y que destinara mayor esfuerzo al combate a la pobreza. Complementando este programa, primero, con un sistema integral de control de beneficiarios, que es el padrón único de beneficiarios de política social, segundo, la inclusión de otros beneficios complementarios a Bolsa Familia, que ya integra educación y salud, se incluyó además un sistema de guarderías y un sistema de preparación técnica, que permite una inclusión mayor de la población pobre en el sistema productivo. Aun así, queda trabajo por hacer, principalmente para mejorar la distribución del ingreso.

Oportunidades, por su parte, surgió en el primer gobierno de alternancia en México, el del Partido Acción Nacional (PAN), que aunque prometía ser un gobierno diferente, siguió aplicando las mismas políticas, y mantuvo la visión apartada de la política económica y social, y como ya se ha mencionado antes, la política económica se encuentra atada a los cambios que se den en el sector exterior a partir del TLCAN, de esta forma, otro impacto importante en Oportunidades fue la crisis *subprime*, durante la cual, se vio reducido el nivel de gasto en este programa. De esta forma, Oportunidades, aunque sí tuvo un impacto en la pobreza, no logró ser un impacto significativo, y un año después del final de este programa, la pobreza se disparó nuevamente, evidenciando la necesidad de volver a ver a la política social con visión estratégica, aunque por otro lado sea complicado alinearse a un plan real de desarrollo en una economía sujeta a las fluctuaciones internacionales.

Organismos internacionales, como la CEPAL (CEPAL, 2016) resaltan la importancia de mantener el financiamiento a la política social frente al ciclo económico, de acuerdo con esta institución, se espera que la tasa de crecimiento sea del -0.8% para América Latina y el Caribe en el presente año. Frente a estas condiciones adversas en el escenario internacional, es necesario que la región asegure los avances que ha logrado en el desarrollo y continuar con la reducción de la pobreza, la reducción de la desigualdad, promover el empleo productivo y el trabajo decente, además de continuar mejorando la cobertura en salud y educación así como la seguridad social y previsión, sin dejar de lado el gasto en vivienda, misma que más allá de verse como un mercado, debería ser vista como un derecho.

Desde el punto de vista del estructuralismo latinoamericano y del marxismo contemporáneo latinoamericano, la política social se aborda de diferentes maneras. Para el primero de esos paradigmas, la política social es una necesidad, que surge a partir de la incapacidad de las economías latinoamericanas para alcanzar un crecimiento sostenido. En el segundo de ellos, la dependencia crea un círculo vicioso de atraso y pobreza, en el que el papel de la política social es crear una “falsa ilusión de desarrollo” y evitar, así, movimientos organizados que busquen cambiar el modelo imperante. Desde la visión inspirada por ambas teorías, la pobreza es un problema que viene incluido en el modo capitalista de producción, y que se ve agravado por la aplicación de políticas neoliberales.

En este sentido es urgente preguntarnos sobre el futuro de la política social en el contexto actual, en el que a nivel región se está presentando una vuelta a la derecha en algunos de los gobiernos llamados progresistas.

La irregular destitución de la Presidenta Dilma Rousseff y la llegada al poder de su Vicepresidente Michel Temer en Brasil, ha comenzado a dar muestra de la nueva orientación de la política, que ahora pretende recuperar la confianza de los mercados, con reforma laboral y el congelamiento del gasto público y materia de política social, con la reforma en el sistema de pensiones, en la que se incrementa la edad para la jubilación, requiriendo cotizaciones durante 49 años para obtener el beneficio integral de las pensiones (*La Jornada*, 2017). Muchas de las reformas que se están impulsando en Brasil fueron aplicadas en México en los años 90, trayendo sólo pobreza, desigualdad y un pobre crecimiento económico, además de

una escasa cobertura del sistema de pensiones, es por eso que Rodrigo Martins ha tenido a bien llamar a estas medidas como la “mexicanización de Brasil” (*Carta Capital*, 2017).

Es así que en este contexto de estabilidad institucional, política y social es difícil mantener una visión positiva sobre el futuro de Bolsa Familia en Brasil.

México tiene también sus propios problemas, y entre los tantos que se puede tener, uno de los que genera más incertidumbre en la población y en la política es el hecho de la llegada a la presidencia del país vecino y principal socio comercial, Estados Unidos, de Donald Trump, mismo que ha manejado desde su campaña propuestas neoproteccionistas, además de racistas. Se planea que a mitad de año se dé la renegociación del TLCAN, la misma que dista de darse en un ambiente amigable, en razón de los diferentes roces que ha tenido el antes mencionado Donald Trump con el jefe del Ejecutivo Mexicano.

Uno de los principales problemas que se alcanza a vislumbrar es el relacionado con la política migratoria de Trump. Tomando en cuenta que, desde hace algunos años la migración a Estados Unidos dejó de ser la principal válvula de escape del sistema, pasando a ser la informalidad la forma en que se alivian las presiones en el mercado de trabajo, en ese sentido, la idea de que los mexicanos que ahora residen en Estados Unidos sean repatriados, dimensionaría enormemente el problema de generación de empleo, ya que de antemano se sabe que la generación de empleo en las condiciones actuales se encuentra por debajo de lo necesario para satisfacer a la demanda.

Más allá de la pobreza, la desigualdad es un fenómeno característico de las economías periféricas, y actualmente, aunque se ha disminuido tanto en Brasil, como en México, llama la atención que en un país de 50 millones de pobres se encuentre también a uno de los empresarios más adinerados a nivel mundial, evidenciando la falta de uso de la política fiscal con todo el poder que tiene como arma redistributiva.

La *inclusión financiera*, se ha presentado actualmente como una forma para generar la independencia de los estratos de ingresos más bajos respecto al Estado, incluyendo implícitamente la idea de que, que bajo la lógica capitalista es necesaria la existencia de consumidores. En este sentido, los pobres no se presentan ni como consumidores, y en gran parte de los casos, no se presentan tampoco como prospectos para incluirse en la producción, ya que carecen de preparación y sus condiciones de salud no son las mejores. Es aquí, dónde

se unen el combate a la pobreza y la promoción del capitalismo conducido por las finanzas (Lavinias, 2014).

Es innegable que se ha registrado avance en el combate a la pobreza en Latinoamérica, pero estos resultados se ven disminuidos por el hecho de que la tasa de productividad se ha incrementado muy lentamente y el cambio estructural ha sido débil. Lo anterior evidencia que la condición inicial para superar la pobreza es mejorar la distribución del ingreso, la cual a su vez sólo puede ser mejorada mediante la creación de trabajos bien remunerados y de alta productividad los cuales se pueden crear principalmente mediante reformas estructurales, de la mano de políticas redistributivas del ingreso. De acuerdo con la experiencia de los países que han logrado tener una buena distribución del ingreso, esto se ha logrado por medio de instituciones fuertes que realicen acciones redistributivas y estructuras productivas intensivas en conocimiento para de esta manera lograr crecimiento y empleo sostenidos en el largo plazo (Cimoli *et al.*, 2015).

De acuerdo con el estudio realizado por Cimoli *et al* (2015), se encuentra que las economías latinoamericanas no lograrán superar la desigualdad, si no reducen dramáticamente el subempleo y la informalidad¹³, condiciones necesarias para que generen y mantengan en el largo plazo empleos bien remunerados, que a su vez ayudarán a lograr un crecimiento sostenido.

Muchas han sido las interpretaciones que el término *pobreza* ha recibido a lo largo de la historia de la humanidad, y es un hecho que esas interpretaciones siempre se encuentran cargadas de un alto contenido moral definido por el tiempo y el entorno. Además de las ideas imperantes, actualmente vuelve a virar la percepción de la pobreza en el sentido de lo que ha

¹³ De acuerdo con la metodología utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo “El sector informal en general puede caracterizarse como algo consistente en unidades económicas orientadas a la producción de bienes y servicios con el objetivo primario de generar empleo e ingresos para las personas involucradas. Estas unidades típicamente operan a un nivel bajo de organización, con poca división o separación entre trabajo y capital en tanto factores de la producción y en una pequeña escala. Las relaciones laborales a su interior –cuando existen– están basadas en empleo casual, parentesco o relaciones personales y sociales, más que acuerdos contractuales acompañados de garantías formales”. Otras características de esta forma de empleo y que se encuentran en otras definiciones son: El no registro y la pequeña escala de operación, es decir, no llevan un registro apropiado de sus operaciones mediante prácticas contables sistemáticas y el hecho de poder realizar las operaciones sin registro evidencia la pequeña escala de las mismas. (INEGI, 2014). De acuerdo con cifras oficiales de INEGI, para el año 2014, la participación de la economía informal en el PIB fue de 23.7%.

tenido a bien llamarse la *economía del buen vivir*, concepto que surge como una alternativa a la idea occidental del desarrollo como un todo (Gudynas y Acosta, 2011), y en contraposición a la insaciabilidad intrínseca de la humanidad y reforzada con el modo de producción capitalista, mismo que convirtió a la riqueza en la base psicológica de toda una civilización (Skidelsky y Skidelsky, 2012). Así pues, la economía del buen vivir busca la construcción de una plataforma política para la construcción de “alternativas al desarrollo”, más allá de los “desarrollos alternativos” que se han planteado desde la heterodoxia.

La economía del buen vivir plantea entonces la reflexión sobre la importancia de la riqueza de los más ricos sobre los medios de subsistencia de los más pobres, problema evidente en los países de América Latina, países con un alto grado de concentración del ingreso. Por otro lado, al estar dejando de lado la idea de hacer dinero como un fin, se plantea también romper con la idea de que el principal objetivo de la política económica sea el crecimiento del PIB, ya que es controversial afirmar que el simple crecimiento del PIB generará un incremento en el bienestar de la población.

Por otro lado, en épocas de crisis, el capitalismo solo muestra lo peor de la humanidad, por ejemplo, la crisis *subprime* mostró que la sociedad está basada en el consumismo y en la búsqueda de la ganancia, ahora con la diferenciación de países entre ricos y pobres que se convertirán en los más ricos y los más pobres, la lógica y la justicia se ven rebasadas en un mundo donde coexisten opulencia y miseria, aun habiendo suficiente riqueza para todos.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2012). "Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición." en *Mas Alla Del Desarrollo*, 83–121.
- Bárcena, A., & Prado, A. (2002). "Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI." En *Neoestructuralismo 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. En *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
- Campello, T., Falcão, T., & Costa, P. V. da. (2014). *O Brasil Sem Miséria*. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ed.). Brasilia.
- Castro, J. A. de, & Modesto, L. (2010). *Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios - Vol. I*. Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.
- CEPAL, C. E. para A. L. y el C. (2016). Panorama Social de América Latina 2015. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cimoli, M., Neto, A. M., Porcile, G., & Sossdorf, F. (2015). "Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America." *PRODUCTION DEVELOPMENT, CEPAL*. Santiago de Chile: United Nations.
- CONEVAL. (2013). Informe de pobreza en México 2012. México, DF.
- CONEVAL. (2015). Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas. Diputados, C. de. (2013). Ley General de Desarrollo Social. *Dof*, 1–21.
- Fajnzyber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío” Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile: CEPAL.
- Furtado, C. (1964). "Elementos de una teoría del subdesarrollo." En *Desarrollo y*

Subdesarrollo, 149–177.

Gudynas, E., & Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía Y Praxis Latinoamericana*, 53, 71–83.

Guillén R., A. (2007). "Mexico Y Brasil En El Marco De La Crisis Global : Una Reflexion Sobre Estilos De Desarrollo" 1–32.

Guillén R., H. (1997) *La contrarevolución neoliberal el México*. Ediciones ERA. México D.F.

Herrera, S., & Durán Lima, J. (2011). Reprimarización y Desindustrialización en América Latina , dos caras de la misma moneda.

INEGI. (2014). La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: marco conceptual y metodológico, 59.

Lavinas, L. (2014). Políticas Sociales en América Latina en el siglo XXI: Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. *Desarrollo Económico*, 54(212), 3–34.

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.

Lozano, W. (1998). "Desregulación laboral, estado y mercado en América Latina: balance y retos sociopolíticos." *Perfiles Latinoamericanos*, 13, 113–151.

Marini, R. M. (1979). *Dialectica de la Dependencia*. México: Era México.

MERCOSUR. (2010). Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur, Una Propuesta de Armonización.

Ocampo, J. A. (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización." *Nueva Sociedad*, 215, 36–61.

Ocampo, J. A. (2009). "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina." *Revista de La CEPAL*, (97), 9–32.

Ocampo, J. A., & Bertola, L. (2012). "América Latina en la economía mundial 1810-2010." En *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia* (pp. 15–66).

- México: Fondo de Cultura Económica.
- Osorio, J. (2001). La construcción de paradigmas, sobre el subdesarrollo y la dependencia. En *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento* (pp. 147–174). México: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Prebisch, R. (1949). "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas." En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados* (Vol. 1, pp. 63–129). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Robinson, J. (2011) "La economía política de la redistribución" En *La disminución de la desigualdad en América Latina ¿Un decenio de progreso?. El Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Económica. México
- Sáinz, J. P. P., & Salas, M. M. (2006). Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(3), 431–465.
- 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*. Lima: OIT , Oficina regional para América Latina y el Caribe.
- Spiker, P., Alvarez, S. L., & Gordon, D. (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Biblioteca CLACSO.
- 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*.
- Vázquez, R. (2014). "América Latina bajo la globalización. Repensando la vigencia de la

teoría latinoamericana del desarrollo". En *El desarrollo hoy. Hacia la construcción de nuevos paradigmas*. Colección de libros de Problemas del desarrollo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones económicas.

Villarespe, V. (2002). *Pobreza: teoría e historia*. México: Instituto de Investigaciones económicas-UNAM.

Zibechi, R. (2006). Movimientos sociales : nuevos escenarios y desafíos inéditos. *Observatorio Social de América Latina - CLACSO*, 7(21), 221–230.

Zibechi, R. (2010). "Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos." *Otra Economía*, IV(6), 32–42.

Páginas de internet

Banco Central do Brasil, (10 de enero de 2017)
<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.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=BRA&idioma=spanish.

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