

# ***Bolsa Família* y ‘Progres/Oportunidades/Prospera’: ¿Reformas consensuadas?**

Carla Tomazini, University of Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Francia

**Progres/Oportunidades/Prospera**<sup>1</sup> en México y *Bolsa Escola/Bolsa Família* en Brasil fueron unos programas pioneros sobre transferencias condicionales de efectivo (CCTs en inglés) en América latina, y continúan siendo hoy en día los más importantes y más conocidos programas de asistencia social de la región.

Su aparición fue influenciada por la crítica de actores reformistas sobre las ineficiencias y distorsiones de programas de asistencia social previos. Dichos actores recalcaron la necesidad de alejarse de algunas prácticas anti pobreza clientelísticas —especialmente de “*first ladyism*”<sup>2</sup>—, así como también de eliminar escándalos políticos que envolviesen programas de asistencia social.

A pesar de que los CCTs parecen haber alcanzado un estatus consensuado dentro de la región, implementados tanto por gobiernos de derechas como de izquierdas, las variaciones en su diseño reflejan distintas visiones acerca de sus propósitos. Tal consenso es, además, ambiguo, dado que las metas y objetivos detrás de estas políticas pueden variar, particularmente con respecto a las tensiones potenciales entre objetivos a largo plazo sobre acumulación de capital humano y los objetivos a corto plazo sobre mitigación y alivio de la pobreza de forma inmediata.

Así, moviéndonos más allá de este aparente consenso y de la discusión estéril sobre el programa “*paternity*”, resulta importante comprender cómo surgieron estos nuevos programas y qué conjunto de ideas los respaldaron. Desde los años noventa, muchos actores han tratado de influir en su diseño. En contraste con muchos de los estudios sobre la difusión de CCTs en la región, que suelen centrarse solo en dimensiones exógenas y diseminaciones transnacionales, cualquier estudio sobre los CCTs de Brasil y México debería subrayar la endogeneidad de este proceso de construcción de instituciones.

Estas distintas visiones pueden ser clasificadas, grosso modo, en tres grupos distintos; con creencias similares en cuanto al incremento del uso de transferencias de efectivos, pero defendiendo distintos propósitos y diseños de soluciones. La coalición de defensa dominante cree que la promoción de la inversión en capital humano debería determinar el desarrollo y la posterior implementación de los CCTs. Defienden la idea de fortalecer las condicionalidades de salud y educación para priorizar la reducción de la pobreza a largo plazo, una aproximación basada en la idea de que unos niños sanos y mejor educados van a tener mejores oportunidades de trabajo en el futuro.

La segunda coalición propone transferencias de efectivo no condicionadas y, si fuera eventualmente posible, un ingreso básico universal. Éstos defienden la idea de que la pobreza solo puede ser combatida a través de garantizar el derecho a unos ingresos básicos, con independencia de su patrimonio y los ingresos que sean percibidos por la persona. En Brasil, la coalición pro- ingreso básico universal incondicional considera el programa *Bolsa Família* como un primer paso. En la ciudad de México, dicha coalición fue capaz de implementar en el año 2003 un programa no contributivo y no sujeto a condiciones de recurso, que resulta, en esencia, una pensión universal (Pensión Alimentaria Ciudadana de Adultos Mayores), el cual fue diseñado para rivalizar con el programa CCT mexicano sobre la universalidad y no condicionalidad de los beneficios de asistencia social.

Finalmente, la tercera coalición apuesta por la seguridad nutricional y alimenticia. Desde su punto de vista, las transferencias de efectivo deberían estar vinculadas con una mejor posibilidad de acceso a los alimentos producidos localmente, que, en retorno, va a estimular la economía local. Desarrolladas principalmente en Brasil, la coalición pro seguridad alimenticia también opta por defender la participación y movilización de la sociedad civil en la lucha por erradicar la pobreza y el hambre. Durante la fase de concepción de *Bolsa Família*,



se apoyó la inclusión de diversos aspectos del programa precedente *Fome Zero* y del *Cartão Alimentação* —un programa de transferencia de efectivo limitado a la región semi-árida del país; transferencias que serían destinadas a alimentos procedentes de mercados y tiendas locales.

Tomazini (2017) señala que estas coaliciones resultan cruciales para comprender que las distintas reformas que tuvieron lugar en diversos contextos institucionales y a través de distintos mecanismos, han acabado obteniendo resultados similares: el desarrollo a gran escala de los CCTs. Dos tipos de cambios graduales y transformativos fueron detectados en los CCTs de Brasil y México: superposición y desplazamiento, respectivamente, de acuerdo con la tipología de Mahoney y Thelen (2010). En Brasil, el programa *Bolsa Família* ha sido construido a partir de la superposición de varios programas CCT ya existentes; inicialmente a nivel municipal y estatal, y posteriormente a nivel federal, transversalmente a través de los distintos ministerios. En México, el proceso de cambio y consolidación de los CCTs ocurrió como un giro enteramente institucional de los programas generales de subsidios hacia programas de transferencias de efectivo, pero con la retirada paulatina de normas existentes provenientes de *Pronasol* —un programa de lucha contra la pobreza— y de los subsidios alimentarios.

Asimismo, las coaliciones adoptaron distintas estrategias en función del período y contexto. En México, había una competición entre defensores de las nuevas políticas (sobre todo la coalición pro capital humano) y promotores de instituciones viejas, las cuales compitieron hasta la mitad de la etapa de gobierno de Ernesto Zedillo. Los agentes de cambio de la coalición pro capital humano cambiaron algunas reglas de *Oportunidades* para atender las necesidades de las personas mayores, discrepando, en cierto modo, sobre las intenciones de los artífices originales del programa, mientras que todavía retenían las características de la matriz. En Brasil, el paradigma dominante de capital humano actuó de modo subversivo, fomentando las normas de CCT a nivel subnacional y trayendo cambios tales como desarrollos políticos en la periferia, dando paso al plano federal. Aunque la coalición pro capital humano está integrada por otros actores que pretenden conseguir reformas similares, éstos facilitaron un fuerte razonamiento ideológico para tal proceso, superponiéndolo con incondicionalidades e ideas de seguridad alimenticia. A pesar de tener menos influencia en los subsistemas de CCT, los actores provenientes de otras coaliciones (pro ingresos incondicionales y seguridad alimenticia) actúan de forma desafiante o simbióticamente interdependiente en su lucha por continuar siendo pertinentes.

#### Referencias:

- Mahoney, James, and Kathleen Thelen (eds). 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tomazini, Carla. 2017. "Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico." *Critical Policy Studies*, 8 August. <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2017.1352529>>. Accedido el 22 de Agosto de 2017.

#### Notas:

1. Conocido inicialmente como Progres, después Oportunidades, el programa fue renombrado Prospera en 2014.
2. Se trata de un término utilizado para describir las prácticas de asistencia social dirigido por las esposas del presidente, gobernadores y/o alcaldes.