

Oportunidades y Bolsa Familia: una Perspectiva Comparativa de su Evolución

por Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Soares (2012) argumenta que las diferencias en el diseño original de *Oportunidades* y *Bolsa Familia* y el papel que desempeñan en el sistema de protección social de sus países puede ayudar a comprender las principales características que distinguen los dos más famosos programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). También pueden explicar la naturaleza de los cambios incrementales que ambos programas han experimentado en los últimos diez años.

Mientras que el programa mexicano fue diseñado a partir de una demanda del gobierno nacional y ha utilizado muestras pilotos pequeñas para evaluar algunas de las ideas clave presentadas para la consideración del gobierno, los programas de TMC en Brasil tienen sus orígenes en las experiencias a nivel municipal que comenzaron en 1995. Estas experiencias fueron muy importantes en el diseño de los programas a nivel nacional. El gobierno federal sólo se rindió ante la idea de implementar TMC a nivel nacional después de un largo proceso de debate, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. En realidad, fue sólo en el primer mandato de Lula en 2003 cuando la decisión de implementar un programa nacional amplio se consolidó mediante la unión de todos los programas de TMC administrados por diferentes ministerios en un solo programa llamado Bolsa Familia.

Los programas de TMC comparten algunas características básicas: i) la existencia de mecanismos de focalización, ii) la idea de co-responsabilidades - especialmente en salud y educación, y iii) el hecho de que el pago se realice en efectivo. Además tienen dos objetivos principales, a saber, la reducción de la pobreza en el corto plazo y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo. A pesar de estos puntos en común, estos programas, difieren en varios aspectos. Estas diferencias son principalmente determinadas por dos factores: el énfasis puesto en cada uno de los objetivos de las transferencias y la forma en que los programas se encuentran insertos en los sistemas de protección social de sus países.

En el caso de *Oportunidades*, el papel clave que la co-responsabilidad de supervisión ha tenido desde el inicio del programa revela una clara preferencia por los impactos a largo plazo. Con *Bolsa Familia* ocurre lo contrario: su prioridad principal ha sido la reducción de la pobreza. Esto último explica la rápida expansión del programa entre 2004 y 2006.

Para lograr esta expansión se hicieron cambios en el diseño original como, por ejemplo, en la composición de los "comités gestores" (comités de gestión) en favor de un mayor papel de los funcionarios de la municipalidad. La prioridad en objetivos a corto plazo también puede ser vista en el hecho de que los sistemas de control de las corresponsabilidades fueron implementados de una manera apropiada sólo en el año 2007 y todavía no se han consolidado. Otro ejemplo es la introducción de la duración mínima del beneficio, en contraposición a un periodo máximo, que es común en otros programas de TMC en la región, y la ampliación del programa cuando la pobreza en realidad disminuye.

De manera similar a *Bolsa Familia*, *Oportunidades* aprovechó la crisis de los precios del combustible y los alimentos para justificar su expansión. Por la misma razón, el programa también ha aumentado las cantidades transferidas introduciendo nuevos componentes monetarios. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, el énfasis en el concepto de co-responsabilidad es todavía muy fuerte y puede ser fácilmente demostrado por el hecho de que incluso las familias sin hijos tienen que cumplir una serie de corresponsabilidades.



Además de su expansión directa, se ha producido también un aumento indirecto a través de la incorporación en el Programa de Apoyo Alimentario (PAA) de familias que podrían ser elegibles para integrar Bolsa Familia, pero que no recibieron las transferencias porque viven en localidades sin suministro adecuado de escuelas y centros de salud.

El mecanismo de focalización de *Bolsa Família* está basado en una percepción de ingresos y es bastante único en la región. *Oportunidades* utiliza un índice medio de apoderado, que es mucho menos volátil que los ingresos. Por otra parte, la revisión de elegibilidad en *Oportunidades* sólo tiene lugar cada tres años, pero con consecuencias efectivas y la eliminación gradual de los beneficios sólo tiene lugar después de 4 (6) años después de su incorporación en las zonas rurales (urbanas). Dado este marco de tiempo, el programa mexicano termina teniendo un índice de rotación muy inferior al programa brasileño, donde la información de los beneficiarios debe ser actualizado y validado cada dos años.

Con respecto a la función de los programas en el sistema de protección social de los dos países, parece que *Oportunidades* tiende a ser abrumado por las deficiencias del sistema de protección social mexicano. La primera evidencia de este proceso fue la inclusión de un beneficio para la vejez para familias que fueron beneficiarias por *Oportunidades*. La ausencia de un sistema de protección social más estructurado junto con programas de transferencias globales de ingresos para aquellos que no pueden trabajar (por ejemplo, edad de edad, discapacidad), incluso dirigido a los pobres, como en el caso de Brasil, acaba poniendo una fuerte presión sobre el programa.

Yashine y Orozco (2010) argumentan que el desafío principal de *Oportunidades* es formar parte de una estrategia de protección social que dé lugar a un enfoque integrado basado en las distintas iniciativas y programas. El programa corre el riesgo de convertirse en la estrategia social" del gobierno en lugar de sólo uno de sus componentes.

Referencias:

Soares, F. (2012). In Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

Yashine and Orozco (2010). The evolving anti-poverty agenda in Mexico: the political economy of Progresa and Oportunidades. In: ADATO, M.; HODDINNOTT, J. Conditional Cash Transfers in Latin America. Baltimore-MD: John Hopkins University Press, 2010.