

Las políticas contra la pobreza en Brasil, México y Venezuela

Israel Atenco Paredes*

Recibido: septiembre 10, 2022 Aprobado: octubre 26, 2022 Publicado: enero 1, 2022

Resumen

En este artículo se realiza un análisis comparativo entre algunos de los programas de política social especializados en el combate de la pobreza de Brasil, México y Venezuela, implementados en las últimas tres décadas. A pesar de que los procesos han pasado por diversas etapas y contextos, coinciden en su esquema de focalización desde donde se implementa una política de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). El análisis está estructurado por una síntesis sobre la implementación de los programas, una descripción de la evolución de las tasas de pobreza por ingresos en dichos países, y una evaluación crítica de los resultados más notorios.

Palabras claves: política social, Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), pobreza, pobreza por ingresos, México, Brasil, Venezuela

Policies Against Poverty in Brazil, México and Venezuela

Abstract

This article analyzes the main programs implemented in the last three decades to combat poverty in three Latin American countries: Brazil, Mexico, and Venezuela. Although they have gone through several stages, coincide at some point within a targeting scheme from which a Conditional Cash Transfers (CCT) policy is implemented. The analysis is structured by a synthesis about the implementation of the programs, as well as a description of the evolution of income poverty rates in such country, to later make a critical evaluation of the most notorious results.

Keywords: social policy, Conditional Cash Transfers (CCT), poverty, income poverty, Mexico, Brazil, Venezuela

*Doctorando en Políticas Públicas en la UMSNH; maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara. Contacto: ijap23@gmail.com ORCID: 0000-0002-5526-4973

Introducción

Dentro del mundo de las ideas económicas existen conceptos que generan polarización a partir de visiones opuestas para el análisis de nuestra realidad. Por un lado, la posición liberal, coloquialmente conocida como «derecha», la cual nos dice que:

Solo las fuerzas del mercado, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad permiten mejorar en el largo plazo los ingresos y las condiciones de vida- en especial de los menos favorecidos-, y que por lo tanto la acción pública de redistribución, además de ser moderna, debe limitarse a herramientas que interfieran lo menos posible con ese mecanismo virtuoso (Piketty, 2015: 9).

Por el otro lado tenemos la tradición de «izquierda», que retoma fundamentos esencialmente de teóricos socialistas:

Sólo las luchas sociales y políticas pueden aliviar la indigencia de los más necesitados producida por el sistema capitalista, y la política pública de redistribución, por el contrario, debe llegar hasta la médula del proceso de producción para cuestionar la manera en que las fuerzas de mercado determinan tanto las ganancias apropiadas por los poseedores del capital como las desigualdades entre asalariados (Piketty, 2015: 10).

Sin embargo, se puede destacar un acercamiento entre ambas posturas en cuanto a que la justicia social reconoce la necesidad de trabajar en el ajuste o combate a la desigualdad; el Estado debería procurar reforzar las condiciones iniciales de los más desfavorecidos, es decir; aquellos que han sido afectados por condiciones desafortunadas y fortuitas; a este criterio se le denomina *regla maximin* y fue teorizada por John Rawls «según el cual el Estado debe aspirar a maximizar el bienestar de la persona peor situada en la sociedad» (Giménez Pérez, 2002: 12).

Quizá, la mayor disyuntiva radica en la manera de hacer progresar en realidad las condiciones de vida de las personas más rezagadas en la sociedad y la extensión de los derechos que se conceden durante este proceso.

Así el debate entre izquierdas y derechas muestra una oposición entre las distintas maneras, herramientas y teorías de distribuir el bienestar para lograr minimizar la brecha de la desigualdad y erradicar la pobreza. Con ello surgen preguntas que están en el centro del debate; ¿se debe dejar enteramente al mercado, con sus leyes de oferta y demanda como directriz principal del bienestar? o ¿hasta qué punto es necesaria la intervención del Estado para redistribuir la riqueza mediante la creación de programas?

Dentro de este panorama general, donde los absolutos son difíciles de encontrar, no vemos economías dentro de un solo extremo, en las economías que

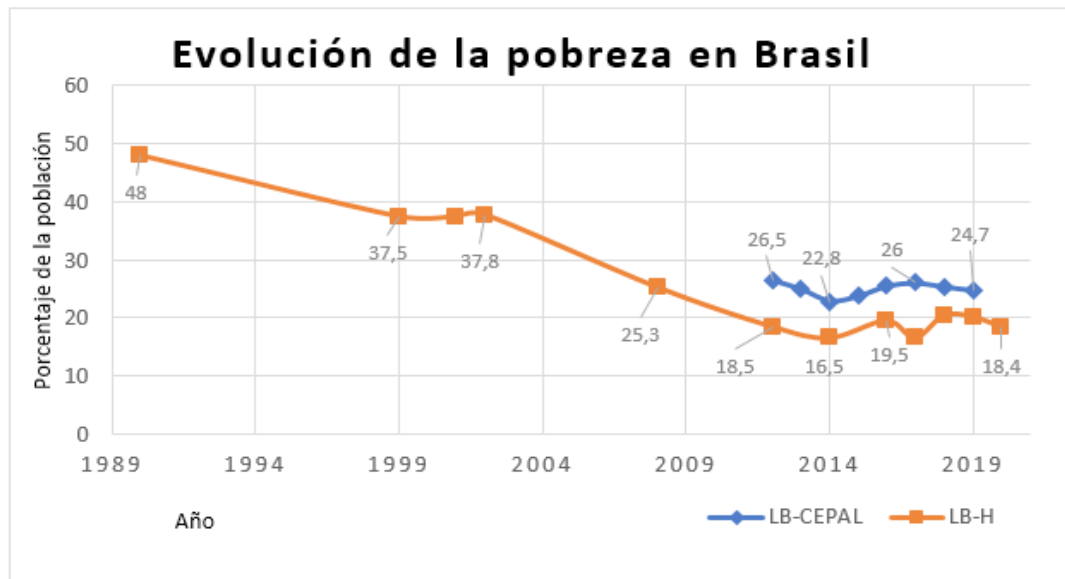
promulgan más el libre mercado existen instituciones controladas por el gobierno y en países donde el Estado tiene una mayor injerencia sobre la producción vemos florecer la propiedad privada, con esto se crea el concepto de economía mixta, que integra elementos de los dos posicionamientos, entonces el debate recaería sobre la actuación que desempeñará el Estado y el sector privado como fuente generadora de bienestar.

Quizá América Latina es la región del mundo donde esta dualidad ha propiciado una discusión más enraizada, teniendo economías más centralizadas (como la de Cuba y en una incipiente medida Venezuela) y liberalizadas (como Colombia y México) conviviendo en un entorno cercano. Este análisis es el resultado de esta discusión más profunda, en donde se presentarán los diferentes programas que implementa el Estado respecto de la distribución de la riqueza, misma que servirá de modelo teórico para entender en el encuadre que desde donde se insertan las diferentes políticas públicas de combate a la pobreza en nuestra región.

Bolsa Familia: la experiencia brasileña

Brasil, a finales de los años noventa, contaba con una situación apremiante en cuestión de pobreza y desigualdad a pesar de sus diversas políticas y programas empleados para combatirlas. No es sino hasta iniciado el año de 2003, dando origen al programa de transferencias de ingresos condicionados, Bolsa Familia, que reduce significativamente estos índices de marginación, convirtiéndose en la experiencia más grandes en cuanto a Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) se refiere.

Este programa fue diseñado durante el gobierno del presidente de izquierda Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) durante un periodo de crecimiento económica con el «objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo a través de un ingreso adicional» (Berg, 2009: 1) e incidir en el largo plazo, en la permanencia de niños y jóvenes en la educación oficial, así como promoviendo el acercamiento de las familias a los controles de salud.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Aunque Brasil no cuenta con una estimación oficial de pobreza los datos corresponden a estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) los cuales publica la CEPAL en su base de datos (LB-CEPAL). La serie LB-H es una combinación, con fines comparativos, de la incidencia de pobreza en los hogares brasileños estimada por la CEPAL en: Panorama Social 2021; y Panorama social 2014. Las dos series son sobre cifras nacionales.

El programa resultó uno de los mayores logros en materia de política social, y a la vez también en uno de los estandartes con los que se ha mostrado la eficacia de un gobierno que ha hecho de una política común un consuetudinario logro, pese que en sus lineamientos se asemeje a muchos otros implementados en América Latina, ya que constituye de igual forma un subsidio e inversión en el capital humano, focalizado en los sectores más apremiantes, los más pobres del país, es a su vez la unión de varios programas que le preceden Bolsa-Escolar, Bolsa-Alimentación, Auxilio-Gas y Tarjeta Alimentación; la variante es que se ha implementado de tal forma que muchos otros países han volteado a ver sus resultados.

Brasil demoró en poner en marcha una política específica para el combate real a la pobreza, no concretándose éstos sino hasta la década de los noventa tan solo con dos de ellos: Programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida y el Programa de Comunidade Solidária de 1995, siendo estos dos programas los que institucionalizaron formadamente esta labor.

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se empezaron a implementar hasta el segundo mandato del presidente Cardoso (1999-2002):

El Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), seguido en 1997 por el Programa Federal de Renda Mínima, más tarde transformado en el Programa Bolsa-Escola. Pero la mayor inflexión ocurrió a partir de 2000, cuando se aprobó el Fundo de Combate à Pobreza y se inició el Projeto Alvorada y la Rede Social, bajo los cuales se agruparon todos los programas de transferencia en efectivo a las familias pobres; entre ellos los nuevos programas Bolsa Alimentação, Agente Jovem y Auxílio-Gás (Draibe, 2006: 6 y 7).

Evaluación

Es un hecho que este programa ha sido una de las mayores conquistas que ha tenido el gobierno de Lula Da Silva y el subsecuente de Dilma Rousseff. Ha sido estandarte y herramienta política de prestigio y eficacia por parte del Partido de los Trabajadores (PT).

Aunque hasta la oposición advierte los beneficios que ha traído consigo este programa, Bolsa Familia no está exento de críticas de su parte, centrándose estas más sobre el diseño de la política que sobre los resultados de este. En general las críticas circundan sobre la idea de que las transferencias monetarias no son la mejor opción para combatir la pobreza puesto que crean dependencia a la vez que desincentivan la búsqueda de empleo.

Sin embargo, algunas investigaciones de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) niegan que el programa haya desincentivado el empleo, por el contrario, mencionan que su implementación ha contribuido a aumentar la participación laboral:

Evaluaciones del programa Bolsa Familia muestran que el programa ha tenido efectos inmediatos y significativos sobre las condiciones de vida de la población pobre, contribuyendo a promover la seguridad alimentaria y nutricional, reduciendo la pobreza y la desigualdad, reduciendo el riesgo de trabajo infantil, dinamizando las economías locales y contribuyendo a la promoción de la igualdad de género. Además, los estudios muestran que el programa no genera desincentivos al trabajo. Por el contrario, el beneficio ha aumentado la participación laboral de hombres y mujeres beneficiarios/as, ayudando a disminuir la marginalización de muchos de los pobres (Berg, 2009: 3).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Gazola Hellmann, 2015: 41), elaboró una síntesis de los principales resultados del programa entre los cuales menciona:

- El programa tiene un costo bajo para el erario; tan solo representa el 0.45 % del PIB brasileño;
- El programa ayudó a 36 millones de personas a salir de la pobreza, al igual que colaboró en una reducción inédita de la desigualdad de los ingresos.
- Mejoró la salud y la educación de la población de bajos ingresos.
- El programa colaboró, mediante evidencias, a la superación de prejuicios tales como: «Bolsa Familia incentiva a los pobres a tener hijos»; «Efecto-pereza: Bolsa Familia acomoda y mantiene vagabundos»; «Bolsa Familia estimula la corrupción local y el clientelismo».

En cuanto a la cobertura, debido a los grandes estímulos por parte del gobierno y préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo Interamericano, se logró pasar de los 6 millones de familias beneficiadas en el 2004 a 13.3 millones de familia en registro para 2017 (Ferreira de Souza, Guerreiro Osorio, Henrique Paiva, & Soares, 2019). Con el triunfo del presidente conservador Jair Bolsonaro, electo en 2018, el programa sufrió una notable reducción dejando en «lista de espera» a casi medio millón de familias, aunque algunos especialistas mencionan que esta cifra podría elevarse a 1.7 millones de familias, lo que equivaldría a 5 millones de personas (Rossi & Benites, 2020).

Aunado a esta reducción el presidente Bolsonaro anuncio a finales de 2021 el fin del programa Bolsa Familia y el comienzo del programa Auxilio Brasil el cual lleva como consigna palear los estragos económicos que la reciente pandemia ha originado a la vez que busca ayudar a 17 millones de familias (Redacción INFOBAE, 2021), cabe señalar que el presidente siempre ha mostrado su rechazo a este tipo de política social (Born, 2020) y esta ayuda se suscri-

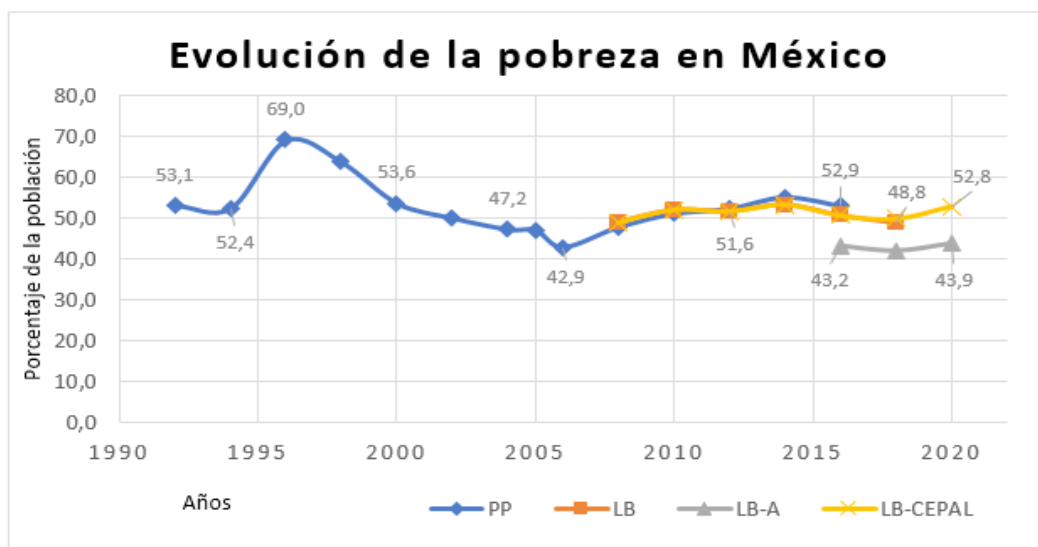
be dentro de un panorama electoral donde el próximo mes de octubre se celebraran elecciones presidenciales y la mayoría de sondeos lo muestran con una clara desventaja ante su opositor Lula da Silva.

Oportunidades: el caso mexicano

México está conformado por una gran desigualdad social, con uno de los hombres más ricos del planeta y un vasto número de personas en situación de pobreza extrema, por sobre el resto de los países de América Latina. Pese a este panorama decepcionante, las principales discusiones se centran en los criterios sobre la medición de la pobreza: «No existe consenso sobre la magnitud de la pobreza en México. Esto se debe a diferencias en los métodos para medirla y los agudos contrastes entre los umbrales utilizados» (Damián & Boltvinik: 519).

Estas variaciones pueden ser significativas ya que de acuerdo con el último informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo oficial encargado de la medición de dichos índices, el porcentaje de pobres para el 2020 alcanza el 43.9 % (CONEVAL, 2021) de la población bajo las adecuaciones que actualizan la metodología, mientras que la CEPAL estima, con parámetros similares a los anteriores, que ésta se situaría en el 52.8 %.

Pese a estas grandes divergencias sobre las estimaciones del número real de pobres en el país, esto no debería ser una excusa para abordar el combate a dicho problema, mucho menos para discutir sobre la mejor opción de programas eficaces que ayuden a mitigarlo y, en el mejor de los casos, erradicarlo. Ciertamente es que no solo es importante el reconocimiento y especificación de este, sino también el alcance y la profundidad, los cuales han llevado al gobierno a diseñar programas focales para su disminución.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL. La serie es una combinación de las series históricas de pobreza patrimonial (PP); la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos también llamada línea de bienestar (LB), la CEPAL presenta una actualización de esta serie hasta 2020 en su base de datos (LB-CEPAL); y la pobreza por ingresos actualizada bajo la normativa modificada de 2018 (LB-A), esta última serie es la emitida actualmente en el repositorio del Banco Mundial. Todas las series son sobre cifras nacionales.

En 1997, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se elaboró lo que ha sido el programa de asistencia social encaminado a reducir la pobreza extrema más longevo en la historia de la política social del país, concebido por el economista Santiago Levy y el demógrafo José Gómez de León, el Programa de Educación, Salud y Alimentación que por su acrónimo se le conoció como Progresá, mismo que en el año 2002 cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, durante el gobierno del presidente Vicente Fox, y que en el año 2014 se volvió a modificar por Programa de Inclusión Social conocido como Prospera, en el gobierno del presidente Felipe Calderón. Recientemente bajo la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018) cambia el proyecto de la política social y pone fin a este programa sustituyéndolo por la entrega de las Transferencias Monetarias en un conjunto de becas directas.

Evaluación

En cuanto a los índices de este programa, los investigadores Behrman, Davis y Skoufias (en Levy, 2009) señalan como uno de sus principales logros, durante sus inicios, la reducción de un 16 % de los pobres en zonas urbanas. Disminuyendo en un 42 % la brecha de pobres en el índice Foster-Greer-Thorbeck (FGT), mientras que el índice de severidad se redujo en un 58 %, indicando esto que la reducción más importante se halló en los hogares más apremiantes.

Sin duda el programa POP ha sido el más evaluado en México y el que mayor atención provocó en América Latina, tanto por su innovación en cuanto a las Transferencias Monetarias Condicionadas, como en su metodología para la implementación y focalización de los hogares por medio de líneas de pobreza. Levy (2009) menciona algunos puntos innovadores que el programa implementaba:

- Los programas de transferencias directas resultaban más eficientes y eficaces en cuanto a costo-beneficio que los programas en especie sin coordinación anteriores;
- Se tenía una proyección planeada lo que condujo a un impacto positivo en el capital humano de los pobres: las familias están consumiendo más alimentos y tienen dietas mejores;
- Contribuyó a reducir el número de hogares pobres disminuyendo la profundidad y la severidad de la pobreza;
- Su mayor eficacia puede observarse entre los más pobres y va reduciendo paulatinamente a medida que los hogares se acercan a la línea de la pobreza;
- Desencadenó cambios permanentes en la capacidad de generar ingresos de al menos un subgrupo de beneficiarios, y tal vez esté estimulando a los productores locales de las zonas rurales aisladas;

- Puede estar propiciando un cambio gradual en las relaciones intrafamiliares y disminuyendo la desigualdad de género;
- Le proporciona al gobierno una forma de proteger a los hogares pobres de los impactos económicos negativos inesperados.

En su segundo comentario respecto al programa, menciona que la eficiencia de éste radica en la obtención de unos grandes resultados con relativamente poco presupuesto, tan solo de 0.4 % del Producto Interno Bruto (PIB) que se distribuyen en los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso, esto es el 20 % de los que menos ingresos obtienen. No obstante, de acuerdo con el autor, esta redistribución es significativa para los pobres pero insuficiente a nivel país.

En tercer lugar, menciona que el mayor logro del programa es la generación de datos que ayudan a una evaluación constante y retroalimentación de este, permitiéndole establecer un ciclo dinámico.

Por último, enfatiza que, aunque la mayoría de los resultados han sido positivos, el programa mismo no está exento de errores tanto en el diseño como en su operación, a pesar de ello ha permitido enfocar, unificar y darle coherencia a los apoyos y dinámicas de combate a la pobreza.

En concordancia con Levy, en el informe final del programa (Rodríguez Ortega, 2019) se subrayan 3 principales elementos novedosos dentro del proceso de diseño: en primer lugar, el gran esfuerzo por un diagnóstico certero; en segundo lugar, el método de identificación de beneficiarios, es decir, la focalización, y en tercer lugar la sustitución de transferencias en especie por monetarias y el condicionamiento de estas.

Este mismo informe concluye que pese a elementos operativos y de diseño, propios del programa que pudieran mejorarse, en estos 20 años de su puesta en marcha (1997-2017) el POP ha contribuido de forma significativa al mejoramiento de los indicadores de bienestar de la población y en especial del sector más pobre.

Existen algunos otros científicos sociales que no ven tan optimista los logros realizados por el programa POP tal es el caso de Araceli Damián, profesora-investigadora de El Colegio de México y Julio Boltvinik, que en su documento *Desastres en el Oportunidades* quien ya en 2005 señalaban algunos errores. De acuerdo con Boltvinik los programas «neoliberales» focalizados creados por el economista Friedrich Hayek solo visualizan dos posibles intervenciones del Estado:

Los bienes públicos (definidos como aquellos de los cuales no es posible excluir a nadie, como defensa y administración de justicia) y el apoyo a los pobres extremos, definidos como las personas que sin apoyo externo no podrían competir en el mercado y, por tanto, no tendrían acceso a la “igualdad de oportunidades” que, para los neoliberales, es uno de los dos valores más altos, junto con la libertad. Por ello, en la política social neoliberal el apoyo a los pobres extremos, para que puedan participar en el juego del mercado es central (Boltvinik, 2005: párr. II).

Por lo tanto, los pobres no extremos quedan excluidos, al igual que los no pobres. Esa focalización genera dos tipos de errores: «de inclusión, que consiste en otorgar los beneficios a hogares que no son pobres extremos; y de exclusión, que se fundamenta en no otorgar los beneficios a hogares que sí son pobres extremos» (Boltvinik, 2005: párr. III).

El autor menciona que el programa falla en los dos errores, en tanto al de inclusión, para el año 2005, de los 3.47 millones de beneficiarios 1.64 millones no eran pobres por capacidades, es decir un error del 47.3 %. Mientras que, con el error de exclusión, el programa focalizaba como pobres por capacidades al 63.9 %, dejando fuera a 3.25 millones de hogares.

No solo estos autores son los que han demostrado fallas del programa. El Banco Mundial reprobó el desempeño de este en su reporte titulado *Resultados del Programa Oportunidades*, al destacar que el programa «no asegura la movilidad social ni elimina la posibilidad de salir permanentemente de la pobreza, a pesar de que es uno de sus objetivos primordiales, y, tampoco es completamente efectivo para las poblaciones indígenas» (Redacción SinEmbargo, 2014: párr. III). Se mencionan también ciertas críticas, que para muchos eran obvias, acerca de uno de los programas antecesores: PRONASOL, aduciendo a éste tergiversación de fondos con destinos políticos, algo no muy alejado de lo que actualmente sucede con estos apoyos:

Resulta evidente cuando se examina la afiliación política de las comunidades a las que se destinaron los gastos del programa. Los municipios dominados por el Partido Revolucionario Institucional, a la sazón en el poder, recibieron transferencias per cápita significativamente más elevadas que los que votaban por otro partido (González Amador, 2003: párr. XIII).

Boltvinik (2005) termina su documento con una sentencia pesimista diciendo que los datos recabados son sumamente graves:

De aplicarse una revisión correcta del padrón de beneficiarios [...] tendrían que ser eliminados de éste al menos 2 millones de hogares. ¿Qué debe hacerse? ¿Se debe seguir asignando un presupuesto gigantesco (35 mil millones de pesos para 2006) a un programa tan deficiente en sus propios términos? (párr. X).

La transición democrática que representó el triunfo de AMLO en 2018, el primer presidente de México identificado con la izquierda trajo consigo un cambio de paradigmas en cuanto a la política social refiere, los programas implementados, hasta la fecha, por los gobiernos anteriores habían sido de «corte neoliberal» al menos desde 1983.

En un esfuerzo por modificar el rumbo del proyecto de nación «se ha pasado drásticamente de una política social basada en transferencias monetarias focalizadas y condicionadas a la pobreza extrema, sobre todo rural, a programas sociales de transferencias para grupos específicos: jóvenes, adultos mayores y campesinos» (Damián, 2019: 625) pero mientras el programa de Pensión para Adultos Mayores a pasado a ser universal, ampliando la cobertura de la CDMX a toda la nación, los demás proyectos como son Jóvenes Construyendo el futuro, Sembrando Vida y las Becas Benito Juárez a la educación han sido condicionadas a una filosofía del *Workfare*, te ayudo si trabajas, en lugar de una basada en el *Welfare*,ⁱⁱⁱ te ayudo si lo necesitas.

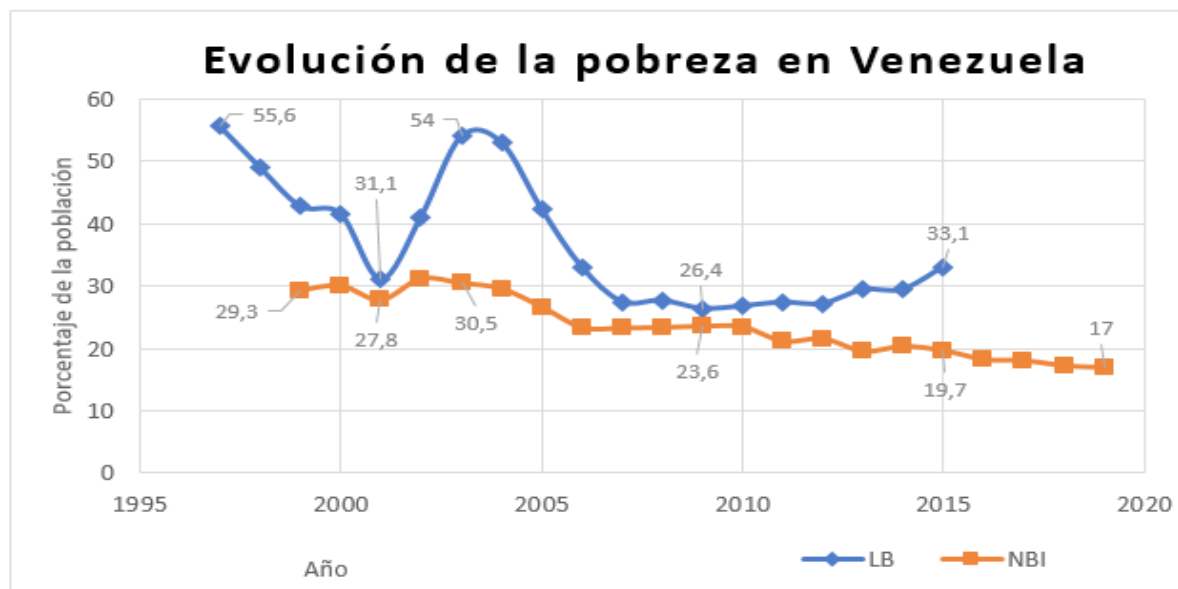
Venezuela; ¿Una experiencia alternativa?

El panorama social de Venezuela es en extremo polarizado, por un lado, existe un sector académico y de la población que respaldan el desempeño en materia social de los últimos años del gobierno, sin embargo, otra parte que desconfía de su desempeño respecto a la implementación de esta, arguyendo que se utiliza la política social a modo para crear condiciones electorales ventajosas.

Pero al menos hasta donde las cifras oficiales permiten observar Venezuela ha reducido las altas cifras de pobreza con las que contaba, la CEPAL agrupa a Venezuela con los países que más han reducido la pobreza en América Latina, ya que, según ésta, entre los años 2005 y 2012.

Con la llegada a la presidencia de Hugo Chávez, en 1999, y su posterior intento de golpe de estado en 2002, la inestabilidad democrática tuvo repercusiones económicas profundas, lo que originó una drástica subida en los niveles de pobreza por ingresos, pasando rápidamente de 31.1 % de la población en 2001 a 54 % de esta en 2003.

Tras la estabilización democrática comenzó el surgimiento de un *boom* petrolero lo que significaría grandes entradas de divisas para el país, esto debido al incremento en los precios del petróleo que pasarían de 16 dólares por barril en 1999 a 32 dólares por barril en 2004, incrementando paulatinamente hasta establecerse en promedio en 103 dólares por barril entre 2011 y 2014 (Bermúdez, 2016).



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Venezuela tiene cifras oficiales de la línea de ingreso (LB) hasta 2015 debido en gran parte a las elevadas tasas de inflación que complica la estandarización de una canasta básica. Estos datos son publicados también por el BM. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha seguido publicando el recuento de pobreza por medio del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) hasta 2019. Las series son sobre cifras nacionales.

Con este superávit de recursos económicos, el gobierno de Chávez impulsó una serie de medidas, que venía implementando desde 2003, a las cuales se les denominó como «misiones», con las cuales trataba de incidir en la economía de los sectores más necesitados. No fue sino hasta 2013, ya bajo el gobierno de Nicolás Maduro, que estas se institucionalizan con el nombre de Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones las cuales se definían como: «un conjunto integrado de políticas y programas que materializan los derechos y garantías del Estado Social de Derecho y de Justicia, que construye una plataforma de organización, articulación y gestión de la política social en los distintos niveles» (Transparencia Venezuela, s. f.: párr. II).

Estas misiones se articulan desde dos puntos, el primero de ellos dirigido a individuos: Misiones Alimentarias, Misiones Educativas, Barrio Adentro (salud), Adultos Mayores, Transferencias Bonos y Especiales o Eventuales; y las dirigidas a hogares como: Bolsa comida (CLAPs), Misión Vivienda y Transferencias Permanentes a hogares vulnerables.

Pese a los buenos informes obtenidos por algunas de las estadísticas de las organizaciones internacionales, cierto es que la situación de Venezuela es polémica y digna de un profundo estudio, hay quienes le atribuyen esta reducción de sus índices en las precariedades de la población a una intensa bonanza petrolera, más que a las políticas implementadas por el gobierno bolivariano, menciona el académico e investigador Luis Pedro España, sociólogo que forma parte del «Proyecto Pobreza» en la Universidad Católica Andrés Bello:

Es posible que los ingresos de los hogares puedan mejorar sin que la economía sea más productiva. Un ingreso petrolero alto hace que a través del gasto público y los subsidios mejore el ingreso de los hogares, pero, una medición de la pobreza sustentada sólo en el ingreso corre el riesgo de verse distorsionada, ¿qué pasa con el acceso a servicios públicos, salud, educación? (Paullier, 2012: párr. VIII).

Con esto se menciona, que a diferencia de otros países donde se vincula el crecimiento económico como el factor principal en la disminución de pobreza, Venezuela ha priorizado la distribución, esto debido en parte a sus bajas tasas de crecimiento. Muestra de ello es que mientras en Argentina se estima que la reducción de pobreza ha provenido en un 80 % por su crecimiento económico y 20 % por su distribución, en Venezuela, estas ratios, se estiman en 45 % y 55 % respectivamente (Paullier, 2012).

Evaluación

Es importante señalar la gran magnitud del esfuerzo que conllevó la creación e implementación de las misiones como política social que permitió visualizar desde un nuevo panorama la dimensión de los sectores anteriormente excluidos tanto por las redes tradicionales como por los programas compensatorios implementados antes de 1998.

Otro de los grandes cambios realizados dentro de esta política fue dejar de lado el paradigma sobre la focalización, intentando acercarse más al concepto de universalización, «sin embargo, a pesar de haber levantado la focalización como criterio de selección para la aplicación de los programas sociales, se esta-

blecieron otros mecanismos que resultaron perversos: la exclusión de sectores opositores o no seguidores del Proyecto Revolucionario» (González & Lacruz, 2008: 96) prueba de ello es el resultado de la Encuesta Sobre Condiciones de Vida 2014 realizada por tres universidades de prestigio, tanto públicas como privadas, la Universidad Simón Bolívar, Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello, donde una importante parte de la población manifiesta que los beneficios de las misiones sociales son para partidarios del gobierno. Esta percepción logra evidenciar notoriamente el grado de discrecionalidad con el que se han implementado estas políticas sociales.

Si bien las misiones sociales lograron grandes mejoras al identificar:

los principales déficits de atención social acumulados por años en el país... y establecer para cada uno de ellos una acción gubernamental concreta, masiva, de alto impacto comunicacional y de fácil acceso por los interesados. Así, una persona pobre no encuentra los *obstáculos* que implican los criterios de elegibilidad que imponen los técnicos y planificadores de los programas sociales guiados por los principios de la focalización (España, 2008: párr. XII).

Estas mejoras han carecido de criterios para su evaluación, lo que ha derivado en una dispar interpretación de sus resultados, donde por una parte se exaltan sus aciertos en materia de reducción de pobreza y distribución del ingreso, mientras que por otro lado florecen las críticas de nepotismo, corrupción, despilfarro y populismo.

España (2008) menciona tres notorios problemas, que tienen las misiones sociales, para los que se cuentan con evidencia:

- En primer lugar y desde el punto de vista del diseño de las Misiones, ellas lucen desarticuladas, es decir, segmenta tanto los problemas sociales que obvian sus múltiples causas y, por ello, nunca los resuelven.
- En un segundo lugar, las misiones no son tan masivas (al menos como se pregona), no atienden a tantos beneficiarios como se anuncia cuando nacen. Un programa como Barrio Adentro se planteaba una meta de 8.300 módulos en 2005. A julio de ese año solamente se habían construido 600 y se informaba que para finales de ese año aspiraba llegar a 2.100, una cifra muy inferior a la anunciada.
- Y tercero, las Misiones sociales tratan de relacionar a estos programas con las variaciones de los indicadores de desarrollo social y económico; el gobierno trata de imputarle a las Misiones y a su política social la responsabilidad de la reducción de la pobreza, y lo cierto de ello es que los cambios en las mediciones de pobreza se deben casi en exclusiva a un incremento del consumo de los hogares, producto de una política económica expansiva, financiada con el incremento de los ingresos petroleros.

Cierto es que, en cifras oficiales, si bien la disminución de la pobreza por ingresos compagina perfectamente con el alza del precio de barril, lo que hizo que en Venezuela hubiera una bonanza petrolera entre 2003 a 2008 donde se reflejaron las mayores tasas de disminución de la pobreza, en años más recientes vemos que ese superávit petrolero ha decaído por los bajos precios del petróleo, mismo que se ha visto reflejado en una contracción de la economía y un aumento de la pobreza.

Luis Pedro España es también uno de los encargados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) en Venezuela, proyecto que desde 2014 se ha dado a la tarea de medir y evaluar las condiciones en la que se encuentra la sociedad venezolana. Realizar esta estimación es complicado debido a que no se cuenta con una cifra oficial de canasta alimentaria, esto debido a que la estructura de precios esta distorsionada, debido en gran medida a la aparición de mercados secundarios o negros, de los cuales se abastecen un número indeterminado de consumidores lo que hace imposible determinar la estructura y peso relativo de la canasta de consumo. Por lo que esta encuesta opta por estimar su propia canasta alimentaria (ENCOVI, 2015).

Esta encuesta sitúa la pobreza por ingresos (LB) en Venezuela para 2021 en 94.5 % mientras que la pobreza extrema (LBM) en 76.6 %, si lo comparamos con la última cifra emitida por el INE para 2015, 33.1 %, y la de ENCOVI para el mismo año 75.6 % (LB) y 52.7 % (LBM), se puede observar una disparidad de entre el 20 % con la pobreza extrema y de más del 40 % con la pobreza, esto debido a la conformación desigual de canastas alimentaria pero también a problemas derivados de una hiperinflación. En cuanto a una medición multidimensional por carencias, la ENCOVI sitúa a Venezuela con un 64.8 % de su población como pobre, señalando que la insuficiencia de dinero es la que más afecta a las personas, mientras que en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas emitido por el INE sitúa solo al 17 % de esta como pobre siendo casi una diferencia del 50 % entre los dos índices (IIES-UCAB, 2022).

Respecto de la cobertura, esta encuesta encuentra que la base a la que se le otorga es amplia de 86.5 % de la población, solo el 13.5 % de los hogares declara no haber recibido ningún programa social, pero esta se ha centrado solo a la ayuda alimentaria en especie, las cajas (o bolsas) de comida conocidas como CLAPs (Comité Local de Abastecimiento y Producción) siendo este el programa más difundido entre la población con 86 % de los hogares y los restantes el .5 % (IIES-UCAB, 2022).

Las misiones sociales representan un esfuerzo por parte del gobierno para distribuir la riqueza entre sectores desfavorecidos en Venezuela, este programa logró evidenciar una capa de la sociedad que antes había estado excluida de la política social, pero ésta se capitalizó con el fin de tener un mayor electorado. La situación petrolera privilegiada del país hizo florecer la economía, la cual se distribuyó, en gran medida, en beneficio de la sociedad, debido al incremento de la inversión social que hubo hasta la crisis mundial de 2008. Esta desaceleración, aunada a la falta de inversión productiva dificultó la capacidad de reacción que el gobierno ha tenido ante una serie de acontecimientos estructurales que han mermado la situación social del país, como lo ha dejado evidenciado la reciente crisis sanitaria del COVID-19. Una inflación desbordante, decaimiento de los actores productivos, múltiples tipos de cambio flotantes y volátiles, así como una guerra económica por parte de economías extranjeras, han superado las capacidades del Gobierno del presidente actual Nicolás Maduro que junto a una crisis política oscurecen el devenir del proyecto de nación bolivariana.

Reflexiones finales

La complejidad sobre el problema de la pobreza es avasalladora, pero fundamental para determinar cómo y cuáles serán los mecanismos que se pongan en marcha para combatir a ésta. La principal herramienta con la que cuenta un Estado, para este fin, es la política social, misma que se da en dos vertientes generales, como lo he explicado a lo largo de estas líneas: por una parte, la visión neoliberal y por otra parte la visión de que el Estado es la entidad principal que mediará entre los individuos para resarcir esta problemática, conocida como Estado de Bienestar.

De igual forma hemos visto que dentro de América Latina las dos visiones se conjugan de tal manera que por un lado se tiene; que las principales entidades económicas supranacionales han venido promoviendo un desarrollo neoliberal en las últimas décadas, pero a su vez los Estados cuentan con cierta autonomía soberana para resarcir el impacto con el que la pobreza ingiere en esta.

A pesar de que en un nivel discursivo pareciera que las políticas sociales están muy bien diferenciadas, en la práctica la mayoría de ellas, en las últimas dos décadas de nuestra región latinoamericana ha tenido un impacto incipiente pero benéfico de los programas denominados como de Transmisión Monetaria Condicionada, desde donde se plantea que un marco institucional cercano a los preceptos de una economía de mercado neoliberal pueda establecer un Estado de

Bienestar donde se creen las estructuras necesarias que permitan la posibilidad de superar la pobreza a las familias con la ayuda económica de carácter subvencionado, con ciertas condicionantes como lo son: que las familias permanezcan dentro de programas de educación y salud, y que les otorguen facultades con las cuales logren salir del círculo de pobreza en el que se encuentran, logrando un desarrollo a largo plazo.

El primer conflicto que resulta interesante destacar referente a la problemática sobre los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas es que éstos son diseños con base en una focalización, esto es, que la pobreza dentro del paradigma neoliberal es entendida como un mal que hasta cierta medida es tolerable y que sólo es necesario brindar una ayuda para que las familias logren superarla, mientras que por el lado de la universalización se discute en el entendido de que los beneficios mínimos de una persona son responsabilidad del sistema y al no brindarlos es necesario crear garantías universales que permitan al ser humano florecer en su entorno. Algunos investigadores, como Thomas Pogge discípulo de Rawls, mencionan los cambios hacia nuevos paradigmas desde donde se entienda el combate a la pobreza con una visión en los Derechos Humanos.

Es importante mencionar que la focalización se hace bajo la premisa de eficiencia en los recursos, en un sistema donde éstos son escasos, se busca lograr maximizar la ayuda destinada a estos programas por lo cual se da prioridad a los sectores más desposeídos de la sociedad.

Dentro del esquema de la universalización, el mayor esfuerzo por cambiar el paradigma de la focalización es el llevado a cabo por parte de las Misiones Sociales de Venezuela, ya que éste se hizo tras un proceso constituyente que cambió toda la estructura política con la que se pretendió modificar a la sociedad para que sea más vinculante con el diseño y aplicación de la política social. Mientras que los programas de Oportunidades-Progresa y Bolsa Familia son ejemplos claro de una política social focalizada.

La corrupción es uno de los mayores males que aqueja a Latinoamérica y esto se puede también observar dentro de la política social, que han derivado en un clientelismo electoral por parte de los gobiernos, en el caso de México es conocido que las ayudas se han hecho cercanas a fechas de elección para favorecer mayoritariamente al partido gobernante en curso. De igual forma estas ayudas se han dado bajo condicionantes de voto, esto ha permitido que la política pública se use como capital político, desvirtuando la concepción original de los programas mismos.

En Venezuela es común ver por muchos lados (sobre todo en las casas entregadas como parte de la Misión Vivienda) los ojos del comandante Chávez o la firma de él mismo, así como las declaraciones públicas del actual presidente Nicolás Maduro que, tras perder las elecciones parlamentarias en el 2015, reclamaba a la población la pérdida de los votos, sentenciando que ya no habría más ayuda social como reprimenda por la pérdida de escaños en el parlamento.

Por parte de Brasil, aunque en menor medida, Bolsa Familia es un estandarte de éxito por parte del partido de los trabajadores que muchas veces ha mencionado estos para lograr mayor simpatía, pero que el programa ha tenido una continuidad en el presente gobierno de Bolsonaro y hasta una amplificación en fechas cercanas a la actual elección presidencial de este año 2022.

Hay que entender que la política social no es ninguna caridad por parte de un Estado o de la persona que en este caso lo brinde, ésta es el fruto de mucho esfuerzo por parte de la sociedad que a través de ella intenta resarcir un mal que sistemáticamente se ha originado, la pobreza, y que debe de desvincularse lo más posible de condicionantes políticas.

La evaluación de las políticas nos ha permitido conocer su impacto más cercano dentro de la población pobre, aunque en esta línea por la ineficiencia u omisión de las instituciones aún falta un gran avance.

Sabiendo que para superar la pobreza es necesario no sólo vincular la política social, sino también generar un desarrollo económico, podemos decir que México es el caso que más escasos éxitos ha conseguido en cuanto a la superación de la pobreza, si es que se toman en cuenta solo las cifras nacionales.

Venezuela por su parte tras un periodo de mucha inestabilidad política sorprendió con una gran reducción de la pobreza, pero ello se debió en gran medida al boom petrolero de los años 2004-2008. A partir de la muerte del comandante Chávez en 2013, la política social venezolana ha tenido un drástico retroceso debido a una multifactorialidad de sus políticas económicas y agentes externos.

Brasil es quizá el país que ha mantenido una constante disminución de la pobreza, con una política social bien conceptualizada en parámetros del Estado de Bienestar y una metodología de implementación con mayor eficacia, pese a presentar problemas de otra índole política.

Es evidente que las diferentes formas de percepción de la pobreza y la desigualdad determinan trascendentalmente la creación de las políticas públicas en un Estado y su forma en que éste las combatirá.

Referencias

Berg, J. (Julio de 2009). Brasil: transferencias condicionadas como respuesta a la crisis. El programa Bolsa Familia. *OIT Notas sobre la crisis*(4), 1-3. Obtenido de <https://web.archive.org/web/20160706002702/http://www.oit.org.pe/2/wp-content/descargas/4%20-%20Brasil.pdf>

Bermúdez, Á. (25 de Febrero de 2016). Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica. *BBC NEWS*. Recuperado el 24 de Mayo de 2022, de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab

Boltvinik, J. (04 de Noviembre de 2005). Desastre en el Oportunidades. *La Jornada*. Recuperado el 30 de Enero de 2022, de <https://www.jornada.com.mx/2005/11/04/index.php?section=opinion&article=03601eco>

Born, R. (12 de Octubre de 2020). Bolsonaro abraza el asistencialismo y se acerca a Lula. *Democraciaabierta*. Recuperado el 2022 de Mayo de 23, de <https://www.opendemocracy.net/es/bolsonaro-abraza-asis-tencialismo-se-acerca-lula/>

CEPAL. (2015). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf

CEPAL. (05 de Mayo de 2022). *Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Obtenido de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>

CEPAL. (2022). *Panorama social de América Latina 2021*. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

CONEVAL. (2021). *Comunicado No.09*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación (DOF). Obtenido de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

Damián, A. (Julio-Septiembre de 2019). Pobreza y desigualdad en México. La construcción ideológica y fáctica de ciudadanía diversa y desiguales. *El Trimestre Económico, LXXXVI* (3)(343), 623-666. Obtenido de <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/920>

- Damián, A., & Boltvinik, J. (s.f.). Evolución y características de la pobreza en México. *Comercio Exterior*, 53(6), 519-531. Obtenido de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/3/dami0603.pdf>
- Draibe, S. M. (2006). Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia. En E. Cohen, & R. Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (págs. 1-43). México D. F.: FLACSO. Obtenido de <https://www.nepp.unicamp.br>
- ENCOVI. (2015). *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela 2015*. Caracas: IIES/UCAB. Obtenido de <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2015>
- España, L. P. (2008). The Social Policy of the Bolivarian Revolution. *ReVista Harvard Review of Latin America: Mission Tricks*. Recuperado el 2022 de Mayo de 26, de <https://revista.drclas.harvard.edu/bilingual-the-social-policy-of-the-bolivarian-revolution-mission-tricks/>
- Ferreira de Souza, P., Guerreiro Osorio, R., Henrique Paiva, L., & Soares, S. (2019). *Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Rio de Janeiro: IPEA. Obtenido de https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf
- Gazola Hellmann, A. (2015). *¿Cómo funciona Bolsa Família?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Bolsa-Familia-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Giménez Pérez, F. (2002). Ha muerto John Rawls (1921-2002). *El Catoblepas: revista crítica del presente*(10), 24. Obtenido de <https://www.nodulo.org/ec/2002/n010p12.htm>
- González Amador, R. (21 de Septiembre de 2003). A 15 años, critica el programa salinista contra la pobreza; fue poco efectivo. *La Jornada*. Recuperado el 18 de Marzo de 2022, de <https://www.jornada.com.mx/2003/09/21/020n2eco.php?origen=index.html&fly=2>
- González, L., & Lacruz, T. (2008). *Temas de Formación sociopolítica. Política Social en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- IIES-UCAB. (2022). *Informe de coyuntura: Venezuela febrero, 2022*. Caracas: UCAB. Obtenido de <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2022/02/Informe-de-Coyuntura-Venezuela-febrero-2022-IIES-UCAB-VF.pdf>
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México*. México: FCE.
- Paullier, J. (05 de Enero de 2012). El secreto de Venezuela en su lucha contra la pobreza. *BBC NEWS*. Recuperado el 24 de Mayo de 2022, de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/01/111229_venezuela_pobreza_desarrollo_humano_cepal_chavez_j
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Redacción INFOBAE. (29 de Octubre de 2021). Después de 18 años, llega a su fin Bolsa Familia, un emblemático programa social implementado por Lula da Silva. *infobae*. Recuperado el 2022 de Mayo de 22, de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/10/29/despues-de-18-anos-llega-a-su-fin-bolsa-familia-un-emblematico-programa-social-implementado-por-lula-da-silva/>
- Redacción SinEmbargo. (26 de Agosto de 2014). El Banco Mundial critica “Oportunidades” porque no otorga a los beneficiados la posibilidad de salir de la pobreza. *SinEmbargo*. Recuperado el 18 de Marzo de 2022, de <https://www.sinembargo.mx/26-08-2014/1098393>
- Rodríguez Ortega, E. (2019). Progresá y su contexto, veinte años después. En G. Hernández Licona, T. De la Garza, J. Zamudio, & I. Yaschine, *El Progresá-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación* (págs. 1-715). Ciudad de México: CONEVAL.
- Rossi, M., & Benites, A. (02 de Febrero de 2020). Bolsonaro cercena el programa Bolsa Família que redujo la miseria en Brasil. *El País*. Recuperado el 22 de Mayo de 2022, de https://elpais.com/internacional/2020/02/02/actualidad/1580671983_398960.html

Transparencia Venezuela. (s. f.). *Bases de Misiones Sociales: Una estrategia electoral*. Caracas. Obtenido de <https://transparencia.org.ve/project/bases-de-misiones-sociales-una-estrategia-electoral/>

ⁱEsta estimación se encuentra disponible en la «Base de Datos y Publicaciones Estadísticas» en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>.

ⁱⁱEn los diferentes trabajos y documentos se suele mencionar al aglomerado de estos programas como POP: Progres-Oportunidades-Prospera.

ⁱⁱⁱLos conceptos son enunciados por Damián (2019).