

Análisis de la formación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, una perspectiva histórica de los casos mexicano, brasileño y chileno

ENSAYO ACADÉMICO

ARTUR DUARTE DE LIMA

Universidad Federal do Rio Grande do Norte

 orcid.org/0009-0000-8922-9861

arturduarte.1501@gmail.com

ANDERSON CHRISTOPHER DOS SANTOS

Universidad Federal do Rio Grande do Norte

 orcid.org/0000-0001-6359-3905

anderson.santos@ufrn.br

RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA

Universidad Federal do Rio Grande do Norte

 orcid.org/0000-0002-8576-0943

richardson.camara@ufrn.br

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo ofrecer una visión analítica del proceso de formulación de políticas públicas condicionadas en América Latina, con énfasis en el período comprendido entre la segunda mitad de la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000. Este intervalo histórico se caracterizó por una profunda reestructuración productiva en la región, acompañada de una ofensiva institucional contra la pobreza, promovida y respaldada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cómo debe citarse este artículo:

Duarte, A., dos Santos, A., Moura, R.(2025). Análisis de la formación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, una perspectiva histórica de los casos mexicano, brasileño y chileno. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 36-55
<http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 09/08/2024

Aceptado: 01/02/2025

En este marco, el estudio se centra en el análisis comparativo de tres programas emblemáticos de transferencias condicionadas: PROGRESA/Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y Chile Solidario. La investigación examina no solo el diseño e implementación de estas iniciativas, sino también las experiencias previas en materia de políticas sociales en cada país, a partir de un enfoque que considera el aprendizaje institucional y el papel desempeñado por los gobiernos y los partidos políticos involucrados.

El artículo adopta una perspectiva explicativa y se fundamenta en una revisión bibliográfica sistemática, complementada con un análisis contextual de los actores y coaliciones políticas relevantes antes y después de la puesta en marcha de los programas. Este enfoque permite identificar las condiciones político-institucionales que facilitaron la apertura de “ventanas de oportunidad” para la adopción de estas políticas, así como comprender los factores que influyeron en su consolidación dentro de las respectivas agendas gubernamentales.

Palabras clave: políticas sociales, políticas públicas, lucha contra la pobreza.

Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentarse como un ensayo histórico sobre los Programas de Distribución de la Renta con Condicionalidades, los cuales se han convertido en un hito en la lucha contra la pobreza y, con el tiempo, han sido objeto de relevantes debates en torno al tema.

Estas políticas públicas fueron formuladas durante un período de fuerte influencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, a nivel continental, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), principalmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el desarrollo de un modelo de acción inspirado en el Estado de bienestar.

Desde esta perspectiva de influencia de demandas externas, la pobreza comenzó a ser concebida como un fenómeno multidimensional. En consecuencia, surgieron programas orientados a asegurar que su público objetivo cumpliera con ciertas condicionalidades, con el fin de promover la capitalización de los beneficiarios. Como resultado, estas políticas dejaron de estar asociadas únicamente al ingreso económico, incorporando otros factores como la salud, la educación y la profesionalización de los beneficiarios.

Estas políticas dieron sus primeros pasos entre la primera mitad de la década de 1990 y principios de la década de 2000, periodo en el cual el ingreso estuvo siempre vinculado al cumplimiento de condicionalidades.

Durante este periodo surgieron los tres programas seleccionados para este estudio: PROGRESA, de México; Bolsa Família, de Brasil; y el Programa Chile Solidario. Todos comparten objetivos y métodos comunes para combatir la pobreza, basándose en el enfoque de condicionalidades y en la capitalización de sus beneficiarios. Fueron elegidos por ser los programas más longevos del continente, entre ellos dos de los más duraderos: Bolsa Família y PROGRESA.

A la luz de lo expuesto, en primer lugar se ofrece una visión general del contexto histórico del continente durante el periodo de reestructuración productiva, hasta llegar al papel de los organismos multilaterales en la lucha contra la pobreza.

Finalmente, se explica el proceso de formulación de los tres programas en estudio —PROGRESA, Bolsa Família y Chile Solidario—, considerando las experiencias previas, junto con el contexto histórico de cada país. Asimismo, se realiza un análisis comparativo de sus particularidades, relevando los actores políticos involucrados y sus roles en los cambios institucionales que dieron forma a los modelos actuales de estos programas.

Contextualizar la pobreza en América Latina

El primer paso para abordar el tema es comprender el momento en que la economía latinoamericana se posicionó en el contexto del capitalismo y del mundo globalizado. Esta contextualización resulta fundamental, dada la industrialización tardía que tuvo lugar en el continente, lo cual situó a América Latina en una posición marginal respecto de las regiones centrales del modelo de producción capitalista.

Este contexto permite reflexionar sobre la relevancia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) para el desarrollo de los Estados de bienestar nacionales, fortaleciendo el papel regulador del Estado y haciendo más visible su presencia.

Como señala Pochmann (2001), América Latina ingresó al capitalismo globalizado desempeñando un papel secundario en la línea de producción, donde las funciones más complejas y administrativas —como los sectores de inteligencia— eran realizadas en los países centrales, en las sedes de sus grandes corporaciones. Frente al proceso de desindustrialización, las líneas de producción fueron trasladadas a los países periféricos, convirtiéndose el continente latinoamericano en un punto

estratégico dentro de este modelo. Los Estados nacionales asumieron entonces la responsabilidad de proveer insumos y condiciones adecuadas para la instalación de estas corporaciones, con el objetivo de incrementar la creación de empleo.

Esta situación, alimentada por los principios neoliberales, ha provocado un cambio en el perfil de los trabajadores, haciéndolos más adaptables a las condiciones de flexibilización laboral e integrándolos en los procesos de reestructuración productiva. Como consecuencia, se han acentuado las desigualdades crónicas del continente, en particular la desigualdad social y la dificultad para generar capital humano capaz de ser absorbido por la economía. Esto ha conducido a un número considerable de personas a situaciones de marginalidad y a una ciudadanía limitada, lejos del desarrollo esperado para gran parte de la población (Silva, 2014, p. 14).

Ante este escenario, organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reformularon sus roles y adoptaron nuevas posturas frente a los llamados países en desarrollo, convirtiéndose en instituciones clave para la orientación, gestión y coordinación de las nuevas políticas económicas. También incorporaron las directrices del Consenso de Washington, induciendo una serie de reformas que las economías nacionalizadas de América Latina debieron implementar para volver a atraer capital privado (Silva, 2016).

Pereira (2008) explica que, durante la década de 1990, el Banco Mundial promovió reformas distintas a las tradicionales. Estas se centraban en la actuación del Estado en áreas como el mantenimiento del orden social, la inversión en capital humano (educación y salud primaria), la provisión de infraestructura productiva, la protección del medio ambiente, el control de la natalidad y la gestión de la seguridad social (Silva, 2014).

Frente a la experiencia neoliberal en América Latina, las instituciones financieras que otorgaron préstamos a la región lideraron las ideas de reforma. Se trató de una reforma impulsada por el capital, no de una ruptura con el ciclo del capitalismo liderada por los Estados nacionales, sino de una reestructuración que los llevó a replantearse su rol como Estados de bienestar.

Políticas sociales y construcción de la ciudadanía

Para ello, es necesario reflexionar sobre el origen del modelo en que se fundamentan estas políticas sociales condicionadas, y especialmente sobre su papel dentro del capitalismo y sus principios de capitalización de los individuos. Estos forman parte de un contexto de compraventa e intercambio de mano de obra, lo que los deja en condiciones de participar en el ciclo productivo o, incluso, de preparar a las

generaciones futuras de sus grupos familiares para hacerlo.

Aunque el texto contextualiza la realidad latinoamericana, el principio de las políticas sociales surge de un escenario anglosajón, específicamente en Inglaterra durante la Revolución Industrial, a través de lo que se conoce como la "ley de pobres". Esta normativa buscaba hacer competitivos a los individuos en medio de una Inglaterra afectada por la inseguridad alimentaria, con trabajadores provenientes del campo que migraban a las ciudades, transformando una mano de obra artesanal en asalariada (Francia, 2016).

Pronto se comprendió que no podía tratarse únicamente de una cuestión de bienestar para los sectores de bajos ingresos del proletariado inglés, sino de la aplicación de una ley con carácter formativo.

Como sostiene Marshall (1991), la política social parte de la premisa de transformar y legitimar al individuo como ciudadano, basándose en ideales liberales. En Inglaterra, se trataba de hacer que los hombres fueran capaces de comportarse como "caballeros".

Este aspecto formativo se convirtió, a lo largo del tiempo, en uno de los ejes rectores de dichas políticas, especialmente en lo que respecta a las condiciones impuestas por los programas para garantizar el acceso de los beneficiarios a los instrumentos públicos (Marshall, 1991, p. 10).

Junto con esta dimensión de formación ciudadana, dicha condición puede entenderse hoy como lo que denominamos condicionalidades, en paralelo con el desarrollo del Estado de bienestar y la orientación keynesiana del modelo económico.

Este conjunto de discusiones resulta relevante, ya que al definir las políticas sociales surge la pregunta de si las demandas y propuestas han implicado realmente un cambio significativo en el denominado Estado de bienestar aplicado en los países del primer mundo. En términos políticos, estas iniciativas constituyen un puente entre el Estado y la sociedad, aunque su institucionalización se haya adaptado al mercado (Draibe, 1993).

Antes de la consolidación del concepto de Estado de bienestar, las políticas sociales eran limitadas y se centraban en los sectores vinculados a la seguridad social. No presentaban el carácter de universalidad que caracteriza a muchas de las políticas actuales. La preocupación se dirigía a los miembros reconocidos de la clase trabajadora, sin una articulación conjunta con otras políticas públicas ni una perspectiva multidimensional. En este sentido, no se integraban acciones relacionadas con salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria (Silva, 2016, p. 23).

Draibe (1993) también sienta un precedente importante al relacionar el Estado de bienestar con el contexto latinoamericano, considerando su rezago a nivel mundial y los obstáculos burocráticos generados por el proceso de redemocratización del continente, cuyo acceso a las medidas del Estado de bienestar sólo se produjo durante la década de 1990.

El cambio significativo en las políticas sociales en el contexto continental ocurrió, como se mencionó anteriormente, debido a la presión de los organismos multilaterales, en función de las acciones y condicionalidades adoptadas durante el Consenso de Washington (1989).

Fue a partir del Consenso que las políticas de transferencias monetarias condicionadas adquirieron la forma que hoy conocemos y aplicamos, alineando el bienestar con el cumplimiento de condicionalidades en un intento por alcanzar el desarrollo sostenible. Este proceso estuvo siempre basado en los intelectuales del Banco Mundial, origen de estos procesos de formulación, y dio lugar a una tendencia en las políticas sociales que atienden las demandas del mercado, junto con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales se explicarán con mayor detalle a lo largo del estudio.

Formulación de los programas de transferencias monetarias condicionadas objeto de análisis

Para que el texto resulte más didáctico, los programas se analizarán en orden cronológico, dado que cumplen una agenda similar pero en distintos momentos de la construcción social y política. Por lo tanto, se trabajará siempre en el siguiente orden: PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), Bolsa Familia y Chile Solidario, siempre destacando programas y experiencias anteriores.

PROGRESA/Oportunidades en México

El primer programa que se abordará en el orden cronológico de los procesos formativos es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), cuyo enfoque principal fue el combate a la pobreza y el desarrollo de capital humano a través de transferencias directas de ingresos a familias vulnerables, siendo las mujeres de dichas familias las beneficiarias. El programa brindó acceso tanto a la población urbana como rural en México (Moraes, 2018).

Al revisar la cuestión formativa del programa y de los gobiernos antecesores en México, así como la manera en que abordaron la cuestión social, se observa que

estos programas en su génesis replantearon la forma de combatir la pobreza.

Entre finales de los años setenta y principios de los ochenta, se puso en marcha el primer programa de combate a la pobreza: la Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). A finales de los años ochenta, se crearon programas con un enfoque renovado para combatir la pobreza, surgiendo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Su enfoque fue ofrecer el mínimo de servicios básicos considerados esenciales, en forma de transferencias de ingreso focalizadas y selectivas, dirigido a la población pobre e indigente ubicada en regiones rurales.

Como señala Tomazini (2016), la elección de la población rural se debió a la evaluación del entonces secretario de Hacienda del gobierno mexicano, Santiago Levy, quien entendió que los recursos no se asignaban adecuadamente, generando una concentración de la pobreza en las zonas rurales. Por ello, para evitar este fenómeno, se reorientaron las políticas hacia esta parte del territorio nacional, fortaleciendo los programas de educación complementaria, salud y nutrición.

Sin embargo, con los cambios de gobierno y la crisis financiera en México durante la segunda mitad de los años noventa, cuando el país enfrentó una situación de inseguridad financiera, se propuso reformular el programa anterior, denominándose esta nueva versión Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997.

Cabe destacar lo que menciona Silva (2014), quien indica que las crisis económicas que se vivieron en todo el continente latinoamericano en la década de los noventa fueron determinantes para México. Con los cambios en la cadena productiva y la caída en los indicadores de ingreso, la situación se tornó alarmante, sobre todo en las regiones rurales.

En este contexto, el replanteamiento de la seguridad social resultó decisivo. Esto generó una ventana de oportunidad específica para el desarrollo de políticas públicas, con todas las experiencias anteriores como contexto que condujo a la formación de dicha política pública (Kingdon, 2006).

Durante el mandato del gobierno foxista (2000-2006) se produjeron cambios significativos, con un enfoque en la reducción de las tasas de deserción escolar, mortalidad infantil y materna, lo que llevó a un segundo cambio en su estructura, pasando a llamarse Oportunidades, con un aumento en su cobertura, llegando también a personas vulnerables ubicadas en zonas urbanas (Cavalcante, 2011).

Otro aspecto destacado de esta política es su búsqueda de la ruptura de la pobreza intergeneracional, es decir, lograr que las generaciones futuras de un determinado núcleo familiar rompan el ciclo de pobreza mediante un conjunto de

políticas sociales que complementen los ingresos percibidos y sirvan también como criterios de acceso, imponiendo condiciones para mantener la prestación. También se destaca el derecho de las mujeres a dichas prestaciones.

En su proceso de formación, PROGRESA estuvo presente durante tres gobiernos, por lo que es importante caracterizar los cambios que se dieron en cada uno de ellos: Salinas (1988-1994), Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006). El gobierno de Salinas se relaciona con PRONASOL, el de Zedillo con COPLAMAR y el de Fox con Oportunidades. Estos períodos y sus respectivos cambios pueden observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Predecesores de PROGRESA y sus respectivos cambios de formulación

GOBIERNOS	PROGRAMAS	CAMBIOS
Salinas (1988 - 1994)	PRONASOL	Mantener la prestación para las familias rurales Permanencia de la cobertura jurídica de los beneficiarios Instituciones duraderas centradas en los derechos sociales.
Zedillo (1994 - 2000)	PIDER COPLAMAR	Destinatarios: familias de zonas urbanas
Fox (2000-2006)	OPORTUNIDADES	Aumento de la red de divulgación proporcionada por la política.

Fuente: Elaboración propia.

La formulación de estos programas en México se produjo en un momento de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La política se vinculó a un partido con una ideología de centro, sin centrarse en un enfoque ideológico del problema, sino abordando un problema hegemónico asociado a las presiones externas sobre el país, junto con la implementación de reformas liberales para hacer frente a la crisis financiera (Cavalcante, 2011).

Los impasses en cuanto a la orientación de la política provienen de los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1992), los cuales mostraban una pobreza significativa en la región rural, equivalente al 24%. Dichos informes destacaban que esta situación no se limitaba a una sola generación, sino que reflejaba conjuntos de vulnerabilidades transmitidas de generación en generación. Durante el gobierno de Salinas, este impasse se acentuó, y se adoptó una política enfocada en atender al público urbano.

En este sentido, se observa que la política ha experimentado un proceso de aprendizaje, adaptando su enfoque y estructura institucional. Esto ha ido de la mano con el aumento de la cobertura del sistema de protección social, transitando de una interpretación asistencialista hacia un enfoque basado en condicionalidades. Este cambio, junto con la expansión de la tasa de cobertura, ha permitido a México alcanzar una amplia extensión territorial con sus programas sociales. No obstante, aún queda por analizar si el correlato brasileño, representado en este caso por el programa Bolsa Família, presenta una construcción similar.

Programa Bolsa Família (Brasil)

En el caso brasileño, la construcción de las políticas sociales tuvo un origen diferente, basado en la noción de ciudadanía en Brasil. Como señala Santos (1978), la "ciudadanía regulada" se caracterizaba por otorgar acceso a políticas sociales solo a determinadas categorías de trabajadores, en combinación con los instrumentos del Estado. Este sistema de protección social no era universal, pero representaba un indicio de apoyo a los sectores más vulnerables.

Sin embargo, este sistema presentaba niveles significativos de desigualdad, lo que llevó a algunas categorías de trabajadores a la informalidad debido a la falta de legitimación estatal, con excepción de la asistencia social rural durante la década de 1970. Con la redemocratización de Brasil y la promulgación de la Constitución de 1988, se establecieron las bases para la estructuración de políticas sociales más inclusivas, ubicando la asistencia social junto a otros derechos considerados bienes públicos: salud, educación y seguridad social.

Este marco permitió que los municipios implementaran sus propios experimentos redistributivos en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, promoviendo iniciativas más descentralizadas. No obstante, la pobreza extrema, entendida como un riesgo social, cobró relevancia con la Prestación Continuada de Subsidio en Efectivo (BPC), que identificaba a individuos incapaces de vender su fuerza de trabajo como beneficiarios clave (Rego, 2008).

La experiencia más significativa, sin embargo, es el Programa de Renta Mínima, formulado y diseñado por el senador Eduardo Suplicy. Este programa se inició con el proyecto de ley 2561, basado en un sistema de impuesto negativo sobre la renta. Dicho esquema trataba el acceso a la renta de forma individualizada, estableciendo que todos los brasileños mayores de 25 años tendrían derecho a un beneficio equivalente al 30% de la diferencia entre su renta y un límite basado en la moneda de la época, de Cr\$45,000.00.

Como señala Oliva (2010), algunas experiencias municipales han sido particularmente relevantes, como el Programa de Ingreso Mínimo Familiar (1995), el Bolsa Familiar para a Educação en el Distrito Federal (1995) y el Programa de Garantía de Ingreso Mínimo Familiar en Ribeirão Preto (1995) (Ronzoni & Correa, 2017).

Además de las experiencias estatales y municipales, cabe destacar la creación del Fondo de Lucha contra la Pobreza, establecida mediante la enmienda constitucional del 31 de diciembre de 2000. Esta enmienda incluyó la "Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias", que introdujo artículos específicos para la creación del Fondo de Lucha contra la Pobreza y Erradicación de la Pobreza (artículos 79-82).

En este sentido, el uso del Fondo de Combate a la Pobreza permitió que la idea de Bolsa Família se consolidara como hegemónica durante los siguientes mandatos presidenciales (2003-2006 y 2007-2010). Cabe señalar que la intención inicial era mantener los programas heredados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, como Vale-Gás, Bolsa Escola y Fome Zero.

Finalmente, la propuesta que adquirió mayor relevancia fue la unificación de estos beneficios en el actual Programa Bolsa Família, mientras que el Programa Hambre Cero perdió protagonismo como estrategia principal para combatir el hambre. La unificación de los beneficios se logró mediante la creación de instrumentos institucionales que integraron diversas demandas y políticas, destacándose la implementación del Cadastro Único (Registro Único), que garantiza el acceso a todos los beneficios proporcionados por el Gobierno Federal (Rego, 2008).

Los demás entes federales también desempeñan un papel fundamental en la política de implementación, ya que los municipios son clave en el control de los beneficiarios. En particular, los "burócratas de calle" juegan un rol importante en actividades relacionadas con el cumplimiento de las condicionalidades, el mantenimiento de los beneficios y el seguimiento de los núcleos familiares involucrados.

En cuanto a la cronología del Programa Bolsa Família, resulta importante, al igual que en el caso mexicano, demostrar claramente la secuencia de experiencias previas que lo precedieron. Esto puede ejemplificarse en el Cuadro 2 presentado a continuación.

Cuadro 2

Bolsa Família y sus predecesores

PROGRAMAS	AÑO	GOBIERNOS
Programa de renta mínima São Paulo	1988	Erundina (SP)
Ayuda alimentaria	2001	Fernando Henrique Cardoso
Becas escolares	2001	Fernando Henrique Cardoso
Vales de gasolina	2001	Fernando Henrique Cardoso
Hambre cero	2003	Fernando Henrique/ Luiz Inácio Lula da Silva
Jubilación rural		Sarney
Prestación continuada en metálico (BPC)	1996	Fernando Henrique Cardoso
Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI)	1996	Itamar Franco
Bolsa Família	2003	Luiz Inácio Lula da Silva

Fuente: Elaboración propia

Para mayor claridad, tanto la tabla como el texto muestran que ha habido experiencias desde la década de 1980. No obstante, los programas nacionales implementados durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso e Itamar Franco constituyen los antecedentes más relevantes para los primeros intentos realizados en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Durante su primer mandato, el enfoque principal fue mantener las políticas anteriores, en lugar de crear un programa único. Aunque el Programa Hambre Cero no llegó a implementarse plenamente, su objetivo consistía en suministrar alimentos directamente a las familias vulnerables, manteniendo un componente financiero como parte de su estructura (Santos, 2009).

Según Driusso (2010), este mantenimiento y la creación de nuevas políticas para combatir la pobreza también se vinculan a la priorización de la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA). Este ministerio reactivó consejos previos, como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAE), que había sido disuelto durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Este cambio permitió que el debate sobre la vulnerabilidad se hiciera público y adquiriera hegemonía, posibilitando una mayor interacción de la sociedad civil en las discusiones, anteriormente limitadas a las esferas institucionales. Además, se estableció otro programa de transferencia de ingresos, denominado Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PCA).

Otra circunstancia relevante que contribuyó a la creación del Programa Bolsa Família y sus políticas predecesoras fue el Fondo de Combate a la Pobreza. Este fondo ha sido una de las principales fuentes de financiamiento desde la década de 1990 para la implementación de estas políticas, junto con el apoyo de instituciones multilaterales. La siguiente tabla detalla las políticas sociales en Brasil que se han beneficiado de este presupuesto.

Cuadro 3

Programas beneficiarios del fondo de lucha contra la pobreza

PROGRAMA	AÑO
BPC (Prestación económica continuada)	1998
Becas escolares	2000
Vales de gasolina	2000
Hambre cero	2001

Fuente: Elaboración propia

Repasamos las políticas que sirvieron de base para la unificación de lo que se conoce como Bolsa Família, un proceso que abarca desde la Prestación Económica Continuada hasta el Programa Hambre Cero, que fue la opción inicial antes de que se integraran las prestaciones.

La enumeración de estos programas anteriores a Bolsa Família evidencia que la política se desarrolló en un proceso de aprendizaje, aprovechando diferentes escenarios para abrir la llamada "ventana de oportunidad". Este proceso se implementó tanto a través del Fondo de Combate a la Pobreza como mediante un enfoque multisectorial de la pobreza. Dicho enfoque condujo a la creación de

instrumentos institucionales y fomentó el debate con actores políticos, siempre considerando las experiencias previas.

Programa de solidaridad en Chile

En comparación con los casos mexicano y brasileño, Chile Solidario representa una experiencia más reciente, pero su desarrollo sigue un proceso diferente al de los casos analizados anteriormente. En el caso chileno, es fundamental considerar los cambios institucionales, así como la demanda internacional de los organismos multilaterales, que también estuvieron presentes en los otros contextos, con el objetivo de garantizar el desarrollo sostenible.

El proceso de cambio mostró su potencial durante el período de redemocratización del país, tras la superación de la dictadura de las décadas de 1960 y 1970. Durante la década de 1990, Chile transitó hacia una nueva era democrática, reformulando su sistema de protección social y articulando estrategias para combatir la pobreza. Esto permitió garantizar el acceso a beneficios, generar empleo en diversos sectores y crear programas dirigidos a los grupos más vulnerables (Osório, 2014).

La primera medida adoptada en el sistema de protección social chileno fue incluir a grupos previamente desatendidos, legitimándolos como beneficiarios del gobierno. La génesis de la lucha contra la pobreza se remonta a la campaña de Patricio Aylwin, el primer presidente de Chile tras la democratización (1990-1994).

Para apoyar este modelo de acción, Raczynski (1995) señala la creación del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer y el Fondo Nacional de la Discapacidad. Estas estructuras dependían de una red creada por el Ministerio de Desarrollo y Planificación Social (MIDEPLAN), que en 2011 se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (Oliveira, 2016).

En este contexto institucional, en 1999 se solicitó al MIDEPLAN un diagnóstico exhaustivo de las familias en situación de pobreza extrema. Este diagnóstico, basado en datos de la Encuesta CASEN de 1998, identificó a más de 225,000 familias en dicha condición.

Sin embargo, un gran desafío en este contexto fue la dificultad que enfrentaban estos grupos familiares para acceder a los instrumentos públicos ofrecidos por el Estado chileno. Un aspecto clave fue la importancia de las iniciativas descentralizadas. Oliveira (2016) identifica 134 programas sociales, lo que refleja la necesidad de un enfoque más uniforme.

En este marco, el programa Chile Solidario nació en 2002 como una iniciativa para coordinar y centralizar las diversas acciones del sistema de protección social. Esto permitió al Gobierno Central de Chile asumir un papel de liderazgo en la implementación de políticas sociales.

En cuanto al principio constructivo del programa, este se debe casi en su totalidad a los cambios ocurridos durante los distintos períodos del proceso democrático, particularmente con las transformaciones sucesivas en el ámbito de acción del Sistema de Protección Social chileno.

La apertura política resultante del fin del período dictatorial, junto con la llegada de gobiernos comprometidos con cumplir las exigencias del Banco Mundial, sugiere que la conformación de este modelo de agenda responde a una demanda externa, similar a lo ocurrido en otros países de América Latina (Driusso, 2010).

Esta dinámica de cambios en el sistema político se refleja en el cuadro 4, que ilustra las modificaciones en los modelos de gobierno en Chile y su relación con los sistemas de protección social. Estos cambios han generado una nueva ventana de oportunidad para implementar políticas sociales más inclusivas y efectivas..

Cuadro 4

Evolución del sistema de protección social en Chile asociado a sus respectivos periodos políticos

Período institucional	Cambios en la protección social
Década de 1960	Trabajadores reconocidos
Periodo dictatorial (años 70 y 80)	Auge de las iniciativas neoliberales y deficiencias de la protección social
Década de 1990 (Proceso de redemocratización)	Reestructuración del sistema de protección social
República actual	Inicio de políticas sociales redistributivas.

Fuente: Elaboración propia

Como se señaló, los cambios en Chile han venido ocurriendo desde la década de 1960, cuando se comenzó a reconocer a los trabajadores y a clasificar a aquellos que podían acceder a los instrumentos de protección social. Este proceso es similar a la "Ciudadanía Regulada", que se vivió de manera comparable en Brasil durante el período de Vargas, como lo indica Santos (1979).

Sin embargo, durante la dictadura chilena se dio prioridad a las iniciativas neoliberales, lo que resultó en un sistema de protección social descuidado y casi inexistente, que favorecía a las clases empresariales debido a las actividades impulsadas por el capital extranjero.

En el período de redemocratización, que abarca la primera mitad de la década de 1990, se retomaron las iniciativas dirigidas a las clases bajas y, en consecuencia, a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto permitió su inclusión en los procesos de formulación de políticas públicas y en la redefinición del sistema de protección social (Larrañaga & Contreras, 2010).

En este contexto, la actual República de Chile, independientemente de las orientaciones ideológicas de los sucesivos gobiernos, ha impulsado un conjunto de propuestas centradas en políticas redistributivas. Estas incluyen el seguimiento de la población en situación de vulnerabilidad social, el apoyo psicosocial, el fortalecimiento de las estructuras familiares, y la capacitación de las personas para mejorar su empleabilidad.

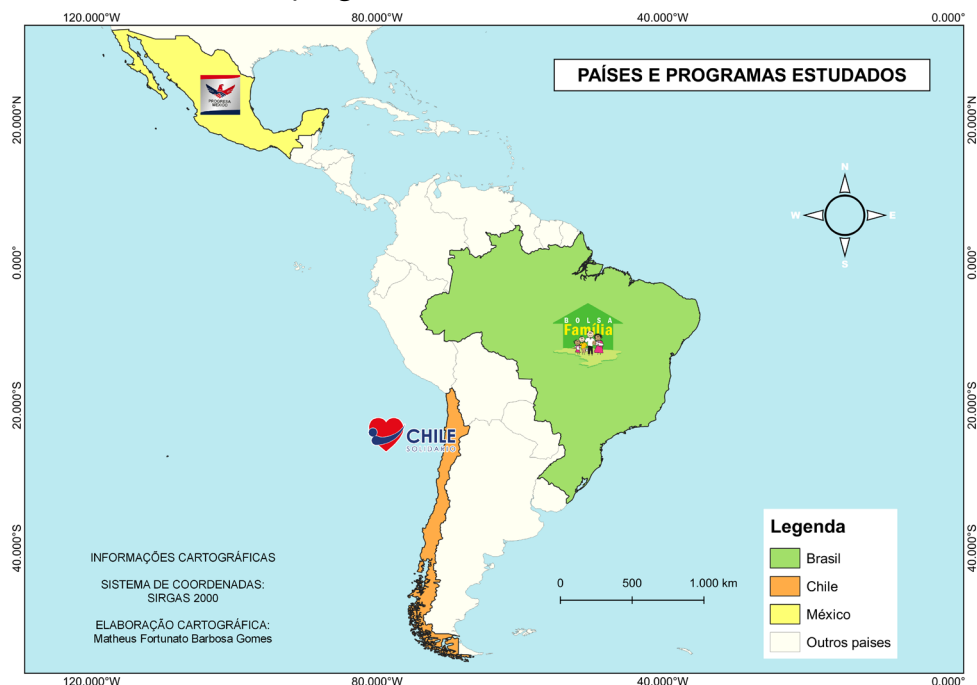
Esta demanda está vinculada a los constantes cambios en los períodos institucionales. La visión de la protección social y la administración de políticas redistributivas ha estado determinada por el grupo hegemónico en el poder.

Vincular las políticas a sus territorio

Tras examinar la evolución histórica de estos programas de transferencias monetarias condicionadas, es relevante analizar su estado actual. Para ofrecer una representación más ilustrativa, se diseñó un mapa que muestra los programas en su forma contemporánea, acompañado de los logotipos correspondientes, con el objetivo de identificar las políticas y sus logotipos según los territorios donde se implementan.

Figura 1

Identificación de los programas en sus territorios



Fuente: Elaboración propia.

Volviendo al papel inicial de la discusión, la pobreza fue concebida como una realidad presente y común en las regiones rurales. Sin embargo, también se consideró el contexto de la dinámica urbana y sus problemas de desigualdad, especialmente ante el aumento de las actividades industriales y la inserción de los países latinoamericanos en la dinámica del capitalismo mundial (Scarlatto, 2016).

Junto con el modelo de políticas de transferencias monetarias centradas en las condicionalidades, se destacó el influyente papel de las agencias multilaterales. Estas políticas impulsaron un enfoque multidimensional para combatir la pobreza, abordándola desde el núcleo de las familias.

Estos elementos han consolidado estos programas como una tendencia en América Latina, al combinar condicionalidades con ingresos. Este enfoque se basa en el concepto de capacidades desarrollado por Sen (1999) y respaldado por el Banco Mundial. La adopción de estas políticas en el continente puede observarse en el cuadro 5, que presenta los programas implementados en la primera mitad de la década de 1990 y principios de la década de 2000, centrados en la incorporación de condicionalidades.

Cuadro 5

Programas de transferencias monetarias condicionadas aplicados en América Latina y el Caribe

País	Nombre del programa	Año de creación
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF), “Bonos 10.000” Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición creado en 2010	1990
Ecuador	Desarrollo humano Bono	1998
Colombia	Programa Familias en Acción	2000
Jamaica	Programa de Fomento de la Salud y la Educación (PATH)	2001
México	Oportunidades	2002
Chile	Chile Solidaridad	2002
Brasil	Bolsa Família	2003
Perú	Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres)	2005
Paraguay	Programa Abrazo, Programa Tekoporã y Programa Ñopytyvô	2005
República Dominicana	Programa de solidaridad	2005
Panamá	Red de oportunidades	2006
Costa Rica	Sigamos adelante	2006
Trinidad y Tabago	Transferencia de efectivo condicionada a objetivos (TCCTP)	2007
Uruguay	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE)	2008
Bolivia	Programa Bono Madre - Juana Azurduy Niño	2009
El Salvador	Red de Solidaridad Programa de Comunidades Rurales Solidarias Programa de Comunidades Urbanas Solidarias	2009
Argentina	Asignación Universal por Hijo para el Programa de Protección Social (AUF)	2009

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios de Maria Ozinara da Silva. En: Programas de Transferencias Monetarias en América Latina y el Caribe, São Paulo: Cortez, 2014.

Como se muestra en el Cuadro 5, estas políticas sirven como parámetro de las desigualdades impuestas por el modelo de producción capitalista en los países periféricos de América Latina, afectando especialmente a los trabajadores y las clases más vulnerables. Estas políticas representan un modelo estandarizado de cómo establecer un marco de política social (Silva, 2014).

Este aspecto muestra que, incluso con los factores individuales de los tres casos estudiados, todos formaron parte de un período favorable para el continente en términos de formación de políticas. Esto se debió a la apertura de una ventana de oportunidad impulsada por organizaciones multilaterales y al enfrentamiento de las consecuencias derivadas del cambio en el modelo de producción durante las décadas de 1970 y 1980, con la expansión de los ideales neoliberales.

A pesar de proceder de distintos contextos económicos y políticos, estos programas, aunque presentan cierto grado de normalización, deben analizarse considerando las ventanas de oportunidad individuales, sus respectivos cambios y las experiencias previas continentales.

Consideraciones finales

En el análisis histórico presentado en este artículo, se evidenció que las políticas de transferencias monetarias condicionadas surgieron como una alternativa en la lucha contra la pobreza. Estas políticas representaron un cambio en el paradigma de cómo se entiende la pobreza, abordándola como un fenómeno multisectorial.

Estas iniciativas buscaron responder a las dificultades derivadas del cambio en la estructura productiva de los países latinoamericanos, en un contexto influido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por organismos multilaterales. Además, líderes intelectuales como Amartya Sen (1999) desempeñaron un papel crucial al conceptualizar las condicionalidades, que sirvieron de base para estas políticas.

A lo largo del análisis de los casos de estudio, se destacó el proceso de aprendizaje, tanto a través de las propias políticas como de los cambios en los sistemas de protección social, producto de transformaciones políticas en cada país. En el caso de Brasil y México, las evidencias muestran intentos previos de abordar la pobreza, destacando programas como el PRONASOL, el PIDER y el COPLAMAR en México, y las políticas municipales y estatales de renta mínima en Brasil, que luego convergieron en el programa Bolsa Família.

El Programa Bolsa Família consolidó las experiencias de sus predecesores, integrando políticas como el Bono Gas y la Beca Escolar, y superando las limitaciones del Programa Hambre Cero. La creación del Registro Único marcó un avance significativo, permitiendo la centralización y unificación de estas políticas. Así, Bolsa Família representa una síntesis de intentos previos y un ejemplo de cómo las políticas públicas pueden evolucionar independientemente de los ideales de los gobiernos en turno.

En contraste, el caso chileno se centró en una ruptura ideológica dentro de su sistema de protección social durante la redemocratización. Este cambio permitió que el sistema, previamente limitado a categorías específicas reconocidas por el Estado, se universalizara. Con la adopción de propuestas del Banco Mundial, Chile Solidario surgió a principios de los años 2000, diferenciándose de sus homólogos brasileño y mexicano al incorporar un enfoque psicosocial en sus políticas.

Desde una perspectiva práctica, estas políticas fueron resultado tanto de demandas y compromisos de organismos multilaterales como de un proceso interno de aprendizaje y adaptación a las particularidades de cada país. Aunque comparten ciertas similitudes, su implementación requirió ajustes específicos que reflejan las experiencias previas y los contextos políticos de cada caso.

En términos estructurales, estas políticas destacaron la importancia de una acción intersectorial, incorporando áreas como salud, educación y renta. La descentralización, junto con un sistema de monitoreo basado en condicionalidades, permitió que estas políticas alcanzaran grandes extensiones territoriales y se convirtieran en un legado significativo para la lucha contra la pobreza.

Finalmente, a pesar de las similitudes y estandarizaciones observadas a nivel continental, es necesario realizar un análisis más profundo de los momentos particulares y experiencias previas que definieron estos programas. Este enfoque permite comprender mejor su impacto en la lucha contra la pobreza y su contribución al desarrollo de políticas sociales sostenibles y relevantes para América Latina.

Referencias

- Calvacante, P. L. (2011). Programas de transferencias monetarias en América Latina: Un enfoque comparativo entre Brasil, México, Chile y Colombia. *Revista do Serviço Público*, Brasília.
- Draibe, S. M. (1993). *Estado de bienestar en Brasil: Características y perspectivas* (Cuaderno NEPP/UNICAMP, N.º 08). <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/>

issue/view/104/CadPesqNepp8

- Driuso, M. (2010). *Estudio comparativo de programas de transferencia de ingresos condicionados en Brasil y México* [Tesis de maestría, Universidad de São Paulo].
- Francia, E. (2016). *El derecho de subsistencia en jaque: Una mirada a la Ley de Pobres y a la enmienda de 1834* [Tesis de maestría, Universidad de São Paulo].
- Kingdon, G. G. (2006). Pobreza de bienestar subjetivo frente a pobreza de ingresos y pobreza de capacidades. *The Journal of Development Studies*.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y la lucha contra la pobreza*. Santiago: PNUD.
- Marshall, T. H. (1991). *Ciudadanía y clase social*. São Paulo: USP.
- Moraes, V. D. (2018). *Programas de transferencia de efectivo con condicionalidades: Brasil y México en perspectiva comparada*. São Paulo: Inova-ENSP.
- Osorio, C. G. (2014). Mecanismos de difusión de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: El caso chileno. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (48), 59–75.
- Pochmann, M. (2001). *El trabajo en el Brasil posneoliberal* (Cap. 2). Brasília: Liber Livros.
- Rego, W. L., & Pinzani, A. (2008). *Voces de la Bolsa Família: Autonomía, dinero y ciudadanía*. São Paulo: UNESP.
- Santos, R. C. (2009). *Las desigualdades sociales y los desafíos de las políticas públicas*. Paraná: Uniedesul.
- Santos Ronzoni, R. dos, & De Oliveira Correa, M. P. (2017). El nuevo desarrollismo y los programas de transferencia de ingresos en América Latina: Un análisis del Programa Bolsa Família. *Emancipação*, 17(1), 34–44.
- Silva, M. O. (2014). *Programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe*. São Paulo: Cortez.
- Silva, M. O. da S. (Coord.). (2016). *Mito y realidad en la lucha contra la pobreza en América Latina: Un estudio comparativo de los programas de transferencia de efectivo en Brasil, Argentina y Uruguay*. São Paulo: Cortez.
- Scarlato, M., & Giorgio, A. (2016). *The political economy of cash transfers: A comparative analysis of Latin American and Sub-Saharan African experiences*. Alemania: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Sen, A. (1999). *El desarrollo como libertad*. São Paulo: Companhia das Letras.