



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA IDEOLOGÍA PRESIDENCIAL EN LOS PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN MÉXICO
Y BRASIL (2002-2022)**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

ISAAC RAFAEL CRUZ PARDO

**DIRECTOR:
DR. ILÁN BIZBERG**

Ciudad de México, 2025

A Irma, Imanti y Daniela,

in memoriam.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo representa el final de una etapa de mi vida que no hubiera sido igual sin la compañía, el soporte y el cariño de muchas personas. Debo esta tesis, sobre todo, a mi madre, Aleida, que con su amor y apoyo incondicional me ha dado fuerza para cumplir mis metas. Gracias a Silvana, a Iván, a Michele y a Masai por sus enseñanzas y su compañía desde que tengo uso de la razón. Muchas gracias a Luis Méndez por siempre impulsarme y por creer en mí.

Agradezco profundamente a todas las personas que hicieron más fácil mi paso por El Colegio y por la Ciudad. Especialmente a Ana Inés, por su invaluable compañía y por la lectura crítica de este trabajo. Muchas gracias a Alonso Mercado, a Laila García, a Tomás Ritch, a Eleazar Lozoya, a Uriel Hernández, a Bernardo Luis, a Renata Hernández, a Alondra Reyna, a María José Padilla, a Mariana Tabares, a José Antonio Vázquez y a Jocelyn Rocha.

Finalmente, mi gratitud a todos los profesores de El Colegio, en especial a mi director de tesis, Dr. Ilán Bizberg, por su paciencia y su pertinente guía. Muchas gracias al Dr. Rodrigo Peña, a la Dra. Élodie Brun, al Dr. Carlos Alba, al Dr. Isaac Cisneros y a la Dra. Melina Altamirano por sus oportunas y muy útiles observaciones.

ÍNDICE DE SIGLAS

BBBJ: Becas para el Bienestar Benito Juárez

BIEN: *Basic Income European Network*

BPC: Beneficio de Prestación Continuada (*Benefício de Prestação Continuada*)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COPLAMAR: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

Marginados

CSN: Compañía Siderúrgica Nacional

DOF: Diario Oficial de la Federación

DOU: Diario Oficial de la Unión (*Diário Oficial da União*)

FGTS: Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INPS: Instituto Nacional de Previsión Social

INSS: Instituto Nacional del Seguro Social

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado

LSS: Ley del Seguro Social

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PAN: Partido Acción Nacional

PBPAM: Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

PES: Partido Encuentro Social

PIB: Producto Interno Bruto

PIDER: Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural

PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño

POP: Progres- Oportunidades- Prospera

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad

PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileña

PT: Partido de los Trabajadores

PU: Pensiones Universales

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

SAM: Sistema Alimentario Mexicano

SUS: Sistema Unificado de Salud

TC: Transferencias Condicionadas / Transferencias Monetarias Condicionadas

TM: Transferencia Monetaria

TNC: Transferencia No Condicionada

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1- EL ORÍGEN DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA	19
1.1. El significado de la ideología política.....	19
1.2. Las transferencias monetarias como instrumento de política social.....	23
1.3. Los efectos de la ideología en la política y protección social.....	25
1.4. Crisis de la deuda en América Latina: punto de inflexión en la política económica....	29
1.5. Los ajustes estructurales y el camino hacia un nuevo Estado.....	32
1.6. La marea rosa y la izquierda en México ¿un cambio de rumbo?.....	35
Conclusión	38
CAPÍTULO 2 – LAS DIMENSIONES IDEOLÓGICAS DE LOS PROGRAMAS DE TC EN MÉXICO	41
2.1. De la subsidiariedad a la focalización: la política social en México a finales del siglo XX	41
2.2. El primer gobierno panista y la creación de OPORTUNIDADES (2002-2006).....	45
2.3. Continuidad y ajustes bajo el gobierno de Felipe Calderón (2007-2012)	50
2.4. El retorno del PRI con Enrique Peña Nieto: el inicio de PROSPERA (2012-2018)	52
2.5. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador y las becas del bienestar (2019-2022)	55
Conclusión	60
CAPÍTULO 3 – LAS DIMENSIONES IDEOLÓGICAS DE LOS PROGRAMAS DE TC EN BRASIL	63
3.1. El desarrollismo universalista versus la tecnocracia focalizadora: la política social en Brasil a finales del siglo XX	64
3.2. El ascenso de Lula y la creación de Bolsa Família (2002-2010).....	68
3.3. El turbulento camino de Dilma Rousseff y la ampliación de Bolsa família	72
3.4. Interinato de Michel Temer: un golpe al petismo y a su programa social insignia (2016-2018)	74
3.5. El gobierno de Bolsonaro y el programa Auxílio Brasil (2019-2022).....	76
Conclusión	79
CAPITULO 4 – EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES	83

4.1. Los programas sociales dentro del panorama económico en México.....	83
4.2. Los programas sociales dentro del panorama económico en Brasil	90
4.3. Análisis comparado de los casos: diferencias y similitudes de México y Brasil.....	95
Conclusión	97
CONCLUSIÓN	101
BIBLIOGRAFÍA.....	107

INTRODUCCIÓN

La distribución de subsidios monetarios a los hogares se ha convertido en un instrumento de política social bien conocido en América Latina. Estos programas sociales se han implementado en varios países de la región con el propósito de combatir la pobreza y reducir las desigualdades. En 2017, alrededor del 28% de la población total de las 15 economías latinoamericanas más importantes formaba parte de una familia receptora de alguna transferencia no contributiva¹. El esquema más difundido de este tipo de asistencia social son las Transferencias Condicionadas (TC).

Este modelo de programas surgió en medio de una transformación más amplia de la economía internacional y, en consecuencia, de la protección social. No es casualidad que comenzaran a implementarse en los años noventa, un decenio clave para la consolidación del modelo de desarrollo que prevalecería las décadas posteriores. El neoliberalismo es un proyecto intelectual que logró establecerse progresivamente en el mundo a partir de 1980 y que, a pesar de las discrepancias entre sus partidarios, tiene un conjunto de ideas básicas. De acuerdo con Fernando Escalante, la columna vertebral del programa neoliberal consiste en la instrumentalización del Estado para defender el funcionamiento del mercado –al ser este último el mejor mecanismo para procesar la información– y en el supuesto de superioridad de lo privado sobre lo público².

Bajo esta lógica, las TC se convirtieron en un mecanismo *ad hoc* a las restricciones presupuestarias y al desmantelamiento del Estado benefactor, como lo han señalado diversos

¹ Simone Cecchini, Pablo Villatoro, y Xavier Mancero, “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, no. 134 (agosto de 2021): 11, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/25b6a515-182d-4a7d-8f68-87443adbaee9/content>.

² Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, 1ª ed. (México, D.F.: El Colegio de México, 2015), 21.

autores³. Este instrumento de política social se basa en la suposición de que, al condicionar a los beneficiarios al cumplimiento de ciertas actividades de formación de capital, eventualmente tendrán los medios suficientes para superar la pobreza sin que el Estado intervenga de otra forma en el mercado. Es decir, los programas de TC tienen un fundamento asociado al razonamiento neoliberal. Sin embargo, gobiernos de orientaciones ideológicas distintas, incluso antagónicas, implementaron estos programas para atender a la población más vulnerable.

Para ejemplificar lo anterior –y como inspiración para este trabajo– están los emblemáticos programas Progres- Oportunidades-Prospera (POP)⁴ de México y *Bolsa Família* de Brasil. Por un lado, el POP fue inicialmente implementado en 1997 y evolucionó a su versión final hasta 2019. A partir de ese año, el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) reemplazó el POP para impulsar una nueva cartera de programas sociales llamados Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBBJ). Por otro lado, *Bolsa Família* fue creado en 2003 por el gobierno del entonces presidente Luiz Inácio Da Silva (Lula) (2003-2011) y permaneció existiendo hasta 2021, cuando fue reemplazado por *Auxílio Brasil*, para finalmente volver a llamarse *Bolsa Família* en 2023.

Los gobiernos que impulsaron estos programas por primera vez en México y en Brasil, respectivamente, distaban de ser ideológicamente cercanos. En el caso de México, el entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se enfocó en estabilizar la economía mediante privatizaciones y reformas de liberalización económica, acciones consideradas un error por la izquierda mexicana desde años previos⁵. En contraste, Lula estaba a la cabeza de un gobierno

³ Lena Lavinas, “Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas”, *Desarrollo Económico* 54, no. 212 (2014): 4. Al igual que Lavinas, otros autores identifican a las TC como mecanismos compatibles con el modelo neoliberal. Entre ellos se encuentran Filgueira y Martínez Franzoni, Carlos Barba, Enrique Valencia e Ilán Bizberg.

⁴ El acrónimo POP permite referirse colectivamente a estos programas que, aunque han evolucionado y cambiado de nombre a lo largo del tiempo, comparten un mismo enfoque de política social.

⁵ Carlos Ernesto Arcudia Hernández, “Neoliberalismo y derecho económico: La privatización de las empresas estatales en México 1982-2000”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 29, no. 58 (2021): 41, <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>.

izquierdista centrado en la reducción de las asimetrías económicas entre los diferentes grupos sociales y en el fortalecimiento de empresas estatales en Brasil. De igual forma, Lula se convirtió en un referente de la izquierda latinoamericana, mientras que Zedillo ha estado más asociado con la derecha mexicana.

Al tomar en cuenta lo anterior, resulta apremiante entender cómo funcionan este tipo de programas y analizar si los cambios en la orientación ideológica de los presidentes tienen alguna incidencia en sus características. Por ello, la pregunta central de este trabajo es la siguiente: ¿Cómo la ideología política de los presidentes influye en las características de los programas nacionales de Transferencias Condicionadas (TC) en México y en Brasil? La hipótesis que se propone en este texto es que la ideología política del presidente influye en la definición de prioridades de los programas de TC, lo que se materializa en que la izquierda flexibiliza las condicionalidades, al considerar a las TC como un derecho básico y complementarias a otras políticas redistributivas; mientras que la derecha enfatiza las condicionalidades estrictas, lo que refleja su enfoque en la formación de capital humano y en la eficiencia fiscal.

Es importante aclarar que en esta investigación las ‘características’ de los programas de TC se refieren a aspectos relacionados con la operación de estos, tales como la asignación de presupuesto como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), los montos otorgados a los beneficiarios, la cobertura y los requisitos de condicionalidad. Por lo tanto, esta tesis excluye de su análisis central la evaluación de los resultados, a los cuales se hace alusión únicamente para responder a la pregunta de investigación. Asimismo, el período de estudio (2002-2022) facilita el análisis y la comparación de los casos, ya que en este lapso funcionaron programas nacionales de TC que evolucionaron con el tiempo y hubo alternancia en la ideología presidencial en ambos países.

Los hallazgos de esta investigación confirman que la orientación ideológica de los presidentes en México y Brasil ha influido en las características de los programas nacionales de TC sobre todo en el diseño y aplicación de sus condicionalidades. En ambos países, los gobiernos identificados con la izquierda —como los encabezados por Lula da Silva, Dilma Rousseff y Andrés Manuel López Obrador— han tendido a flexibilizar o eliminar los requisitos de corresponsabilidad, al considerar al ingreso como un derecho garantizado más allá del cumplimiento individual de condiciones. Por el contrario, los gobiernos inclinados a posicionamientos de derecha —como los de Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto, Michel Temer y Jair Bolsonaro en su etapa inicial— han privilegiado esquemas más rígidos de condicionalidad, alineados con una visión centrada en la eficiencia fiscal y la formación de capital humano.

Sin embargo, los requisitos de corresponsabilidad no es la única característica influida por la ideología política. La cobertura, el monto de los apoyos y el presupuesto asignado también han variado en función de las prioridades de cada gobierno, aunque estas dimensiones han estado influidas también por el contexto económico. Por ejemplo, durante crisis como la de 2008 o la pandemia de COVID-19, gobiernos de derecha optaron por expandir la cobertura y los montos, aunque sin renunciar completamente a sus principios programáticos. En este sentido, la ideología ofrece un marco normativo que orienta el diseño de los programas sociales, pero su implementación concreta responde también a factores coyunturales que pueden modular o incluso revertir temporalmente las preferencias ideológicas.

El objetivo general de este trabajo es explicar cómo afecta la orientación ideológica de los presidentes —en el espectro de izquierda a derecha— en las características de los programas de cobertura nacional de TC. La tesis responde a cinco objetivos particulares: 1) definir los conceptos

de ideología política y programa nacional de TC y esclarecer la posible relación que existe entre ellos; 2) dilucidar los procesos de transformación de la política social en ambos países; 3) analizar la ideología política de los presidentes en México y en Brasil de 2002 a 2022; 4) evaluar los efectos del cambio ideológico presidencial sobre las características de los programas nacionales de TC a partir de diferentes herramientas analíticas y, finalmente, 5) comparar los aspectos particulares de cada caso.

Para cumplir estos propósitos se emplea una metodología de investigación cualitativa de estudios de caso en profundidad (*in-depth case-studies*), la cual permite ahondar en el contexto histórico y en la complejidad del fenómeno que se investiga. Además, esta estrategia facilita el análisis comparativo que la pregunta central exige y que se realiza en el último capítulo. La selección de los casos se debe a dos principales razones: 1) la importancia que tienen México y Brasil en la difusión de las TC y 2) la diferencia en la evolución ideológica de sus presidentes de 2002 a 2022, pues en ese tiempo Brasil transitó de la izquierda a la derecha mientras que en México ocurrió lo contrario. Estos países fueron pioneros en implementar a nivel federal los programas de TC y han experimentado transiciones profundas en la orientación ideológica de sus gobiernos.

La comparación dista de ser representativa del fenómeno a estudiar, pero permite comprender los casos particulares de dos países latinoamericanos relevantes de la región. Ambos tienen una amplia trayectoria en la implementación de los programas de TC, lo cual permite analizar su evolución e identificar los cambios presupuestarios y operativos durante los gobiernos con orientaciones ideológicas opuestas. Por un lado, México transitó de gobiernos de derecha liderados por Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) a un gobierno de izquierda representado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Por otro lado, Brasil pasó de tener un gobierno de izquierda encabezado por Luiz Inácio da Silva

(2003-2010) y Dilma Rousseff (2010-2016) a un gobierno de centro derecha representado por Michel Temer (2016-2018) y, finalmente, de derecha liderado por Jair Bolsonaro (2019-2022).

Asimismo, el cotejo de ambos países se enriquece de la diversidad de recursos bibliográficos primarios y secundarios empleados en esta tesis. Las fuentes primarias utilizadas para el apartado de México incluyen documentos oficiales publicados por el Diario Oficial de la Federación (DOF) tales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada sexenio, los Informes de Gobierno presidenciales y las reglas de operación de cada programa. Para el caso brasileño se recurrió a publicaciones del *Diário Oficial da União* (DOU), al *Plano Plurianual* de los gobiernos y a los mensajes presidenciales ante el Congreso. Asimismo, se analizaron fuentes secundarias tales como 1) debates de los líderes políticos que se estudian en esta tesis y 2) artículos académicos y periodísticos relevantes para entender el funcionamiento de los programas sociales.

Para analizar el presupuesto y la cobertura de los programas se utilizó a la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta fuente permite realizar una comparación sistemática entre países al aplicar criterios uniformes para clasificar programas de TC, lo que evita recurrir a fuentes nacionales dispersas que podrían generar dificultades metodológicas en la comparación. A partir de esta base fue posible obtener los datos correspondientes a los programas mexicanos OPORTUNIDADES, PROSPERA y las BBBJ, así como a los programas brasileños *Bolsa Família* y *Auxílio Emergencial* (incluyendo el beneficio extraordinario de diciembre de 2021).

El criterio utilizado por la CEPAL para clasificar los programas explica los cambios abruptos que se observan en las gráficas sobre cobertura y presupuesto, ya que reflejan el paso de programas considerados condicionados a otros que no lo son, o a esquemas clasificados como

pensiones sociales. Si bien esta base de datos se nutre de fuentes oficiales nacionales, es importante señalar que los cálculos expresados como proporción del PIB son realizados por la propia CEPAL, por lo que pueden diferir de otras fuentes. Además, su última actualización corresponde al año 2023, lo cual representa una limitación en cuanto a la disponibilidad de información para los años más recientes. A continuación, se explica la estructura de esta investigación.

El primer capítulo busca definir los conceptos centrales (ideología política y programa nacional de TC), explicar cómo la literatura académica entiende la relación entre ambos y esclarecer la importancia de la pregunta de investigación dentro del debate académico. Para ello, se analiza el proceso de transformación de la política económica y, por ende, de la política social en América Latina a finales del siglo XX impulsado por la crisis de la deuda que enfrentaron los países de la región. Esto es importante ya que es la coyuntura que justificó la implementación de las políticas neoliberales que fueron confrontadas en la retórica de los gobiernos de izquierda de lo que se conoce como la ‘marea rosa’.

En el segundo capítulo se explica cómo cambió la política social mexicana con la llegada del neoliberalismo y se analizan cómo los cambios en la ideología presidencial coinciden temporalmente con las modificaciones en los programas de TC. Esto para revisar si se puede plantear una relación lógica y plausible entre las transformaciones de ambos. En este apartado se identificó una relativa continuidad ideológica entre los primeros tres gobiernos y una ruptura parcial en el caso de López Obrador. Esta ruptura ideológica coincide con los cambios en los programas de TC más abruptos respecto a sus características, los cuales fueron en dos sentidos: 1) flexibilización de los requisitos de condicionalidad y 2) la universalización de algunos programas, en particular, las becas para educación media superior y de adultos mayores.

En el tercer capítulo se expone la evolución de la política social brasileña a finales del siglo XX y principios del XXI. Además, se evalúan los cambios en la ideología presidencial y las modificaciones en los programas de TC de alcance nacional. En esta sección se identificó una importante continuidad ideológica y partidista en los primeros dos presidentes, ambos representantes del Partido de los Trabajadores (PT). En el caso de Temer, quien formaba parte de un partido centrista, se inclinó por políticas neoliberales que fueron impulsadas de forma vehemente por Jair Bolsonaro. Con respecto a los programas nacionales de TC, los gobiernos de Lula y Dilma se enfocaron en expandirlos para atender a sectores vulnerables, mientras que durante los mandatos de Temer y Bolsonaro priorizaron ajustes fiscales, aunque mantuvieron –y en el caso de Bolsonaro, ampliaron– los apoyos directos a través de programas como *Auxílio Brasil*.

Finalmente, en el cuarto capítulo se comparan los aspectos particulares de cada caso para entender la forma concreta en que la ideología política de los presidentes ha afectado las características de los programas nacionales de TC y en qué medida otros fenómenos han influido en esta relación. En concreto, se estudian variables como crecimiento económico, el gasto público social, el presupuesto destinado a otros programas y el salario mínimo. En conjunto, los hallazgos respaldan la hipótesis de que la ideología influye en la orientación de las TC, lo cual se traduce en la flexibilización o endurecimiento de los requisitos de corresponsabilidad. Sin embargo, también resaltan que factores contextuales, como crisis económicas o propósitos electorales, pueden moldear su diseño y aplicación, generando adaptaciones pragmáticas.

CAPÍTULO 1- EL ORIGEN DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

El objetivo de este capítulo es delimitar los conceptos clave de la tesis –ideología política y programa nacional de TC– y explicar cómo la literatura académica interpreta la relación entre ambos. Esto es importante para esclarecer la importancia de la pregunta de investigación y situarla dentro del debate académico. Asimismo, se pretende exponer sucintamente los antecedentes históricos de la política económica y social de América Latina a finales del siglo XX con el fin de ubicar a los estudios de caso en el contexto internacional.

Por lo tanto, primero se definen los conceptos centrales: ideología política y programas nacionales de TC. Posteriormente se analizan los argumentos más relevantes de la literatura sobre este tema para formular la hipótesis que responde a la pregunta principal de este trabajo. Más adelante se explican los efectos que tuvo la crisis de la deuda para la política económica de los países latinoamericanos y la posterior instauración del proyecto neoliberal. En el penúltimo apartado se describen los aspectos relevantes de las políticas neoliberales de finales del siglo XIX. Finalmente, se analiza el ascenso de los gobiernos de izquierda a principios del siglo XX en Latinoamérica y su llegada a la presidencia en México en 2018.

1.1. El significado de la ideología política

Es importante clarificar el significado de los conceptos que dan origen y sentido a la presente tesis. Por orden de aparición en la pregunta de investigación, se definirá primero el concepto de ideología política al que se hará referencia en el resto del trabajo. La ideología es un término ampliamente utilizado, cuyo significado ha evolucionado a lo largo del tiempo hasta el punto de ser empleado incluso de forma peyorativa. La palabra *idéologie* fue acuñada por Antoine Destutt de Tracy en el fragor de la Revolución Francesa. De Tracy pensaba en la ideología como “una ciencia de la mente

humana”⁶, una concepción que rápidamente desapareció y se adquirió una interpretación negativa, manifiesta sobre todo en los trabajos de Marx y sus seguidores.

En *La ideología alemana*, Marx y Engels asociaron este término con las ideas imperantes de cada época que “no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes”⁷. Es decir, se trata de un sistema de pensamiento que emana de las relaciones de poder existentes. En el mismo tenor, Karl Mannheim identificó dos tipos de ideología: la parcial y la total⁸. La primera se encuentra en la psicología individual, mientras que la segunda en una consciencia colectiva o cosmovisión (*weltanschauung*). Si bien Mannheim afirma que la capacidad de desarrollar un sistema de pensamiento propio no es exclusiva de la clase dominante, la ideología actúa como una fuerza conservadora que justifica el *statu quo*⁹. Esta connotación del término la compartió el politólogo italiano Giovanni Sartori, quien la define como un ideario dogmático que se contrapone al pragmatismo¹⁰.

Sin embargo, la noción pesimista del concepto expuesta hasta aquí ha perecido en los trabajos académicos más recientes y se aleja del uso que se le dará en esta investigación. En la segunda mitad del siglo XX, autores como Robert Lane, Anthony Downs, Samuel P. Huntington y Juan Linz tuvieron una lectura más neutral del término al aprovechar su uso conceptual para el estudio del comportamiento político¹¹. En su caracterización de los regímenes autoritarios, Linz alude a Theodor Geiger para afirmar que la ideología es un “sistema de pensamiento más o menos intelectualmente elaborado y organizado, a menudo en forma escrita por intelectuales, por

⁶ Roger Eatwell, “Introduction: What Are Political Ideologies?” en *Contemporary Political Ideologies*, 2ª ed., editado por Roger Eatwell y Anthony Wright (London: Continuum, 2001), 4.

⁷ Federico Engels y Carlos Marx, *La ideología alemana*, 5ª ed. (Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos, 1974), 50.

⁸ Karl Mannheim, *Ideología y utopía* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993), 49.

⁹ Isaac Cisneros Yescas, *Las bases ideológicas de la independencia partidista en México: actitudes, comportamiento político y decisión electoral*, 1ª ed. (Ciudad de México: El Colegio de México, 2023), 74.

¹⁰ Giovanni Sartori, “Politics, Ideology, and Belief Systems”, *American Political Science Review* 63, no. 2 (1969): 405, <https://doi.org/10.2307/1954696>.

¹¹ Isaac Cisneros Yescas, *op. cit.*, 75.

pseudointelectuales o con su asistencia”¹². Es decir, es un ideario relativamente estructurado asociado a una interpretación del mundo, en oposición a un sistema de pensamiento dogmático y opresor.

El economista francés Thomas Piketty definió al término como “un conjunto de ideas y discursos plausibles *a priori* que describen cómo debería estructurarse la sociedad... tiene dimensiones sociales, económicas y políticas”¹³. Para propósitos de esta tesis, el concepto se centra en la dimensión política, la cual es definida por José Sánchez Martínez como:

El conjunto de ideas, creencias, opiniones y valores que: a) presentan un patrón recurrente; b) son apoyadas por grupos; c) compiten por controlar los planes para las políticas públicas, y d) tienen un objetivo de justificar el orden político y social de la comunidad política (Freeden, 2003)¹⁴.

Estas condiciones están presentes en la mayoría de los presidentes en tanto que defienden un ideario, forman parte de un partido político y son elegidos por voto popular. Empero, para analizar la ideología presidencial se empleará la propuesta de John Gerring que considera al menos tres elementos de las ideologías políticas: 1) la coherencia de las ideas, 2) la estabilidad de estas a través del tiempo y 3) el contraste frente a las demás¹⁵. Para verificar estas características en los dirigentes se recurrió a diversas fuentes primarias y secundarias.

En este trabajo se alude a la dicotomía de larga data de izquierda y derecha por su utilidad analítica. Es cierto que la discusión sobre esta dualidad se ha vuelto cada vez más compleja y se ha obscurecido la línea divisoria entre ambas categorías en principio antagónicas. Norberto Bobbio

¹² Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000), 162.

¹³ Thomas Piketty, *Capital and Ideology* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2020), 3.

¹⁴ José Sánchez Martínez, “¿Importa la ideología? Un análisis del gasto público en los estados mexicanos”, *Política y Gobierno* 30, no. 1 (2023): 3.

¹⁵ John Gerring, “Ideology: A Definitional Analysis”, *Political Research Quarterly* 50, no. 4 (1997): 980.

respondió a quienes anticipaban el fin de las ideologías en su libro *Derecha e izquierda*, en el que afirma que “los términos «derecha» e «izquierda» siguen estando vigentes en el lenguaje político”¹⁶. Asimismo, Sánchez Martínez asegura que esta diada es “una representación satisfactoria de las preferencias que tiene cada partido político, además de que es entendida por las élites partidistas y los votantes”.¹⁷ Es decir, analizar la ideología política en esta dicotomía tiene sentido mientras sea vigente en la discusión pública y en la competencia electoral.

Ahora bien, ¿qué características permiten establecer la diferencia entre ambas categorías? Para Bobbio, “el criterio más frecuentemente adoptado para distinguir la derecha de la izquierda es el de la diferente actitud que asumen los hombres (sic) que viven en sociedad frente al ideal de la igualdad”¹⁸. Al respecto, la izquierda es mucho más enfática que la derecha en su persecución de igualdad en un sentido amplio, por lo que tiene “disposición de recurrir al Estado para corregir el desbalance de las fuerzas del mercado”¹⁹. Dentro de su visión de igualdad, la izquierda presta una mayor atención a grupos tradicionalmente vulnerables por razón de su género, raza o etnia²⁰. En contraste, la derecha promueve un débil papel del Estado en la planeación económica, mayor participación del sector privado y un gasto público reducido²¹. Para propósitos de la presente tesis, esta es la dimensión que servirá para categorizar las ideologías de los presidentes²². Una vez definida esta variable de investigación, se expone lo que se entiende por programas nacionales de TC.

¹⁶ Norberto Bobbio, *Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política* (Madrid: Taurus, 1995): 89.

¹⁷ José Sánchez Martínez, *op. cit.*, 4.

¹⁸ Norberto Bobbio, *Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política* (Madrid: Taurus, 1995): 135.

¹⁹ Mario Alejandro Torrico Terán, *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: gobiernos y políticas públicas* (Ciudad de México: FLACSO, 2017): 12.

²⁰ José Sánchez Martínez, *op. cit.*, 4.

²¹ *Op. Cit.*, 4.

²² Se privilegia esta dimensión de la ideología por ser la más difundida y porque se centra en el tema de los derechos sociales y la asignación de responsabilidades al Estado, por lo que es un criterio adecuado para el análisis de esta tesis.

1.2. Las transferencias monetarias como instrumento de política social

Las Transferencias Monetarias (TM) constituyen una de las herramientas más relevantes y extendidas dentro del repertorio de políticas sociales contemporáneas. Su implementación a gran escala comenzó a consolidarse a finales del siglo XX, en el contexto de reformas económicas y cambios en los paradigmas del desarrollo, lo que se explica con mayor detalle en la sección 1.5 de esta investigación. A diferencia de los subsidios generalizados o los apoyos en especie, estas políticas consisten en entregar un monto de dinero directamente a los hogares beneficiarios para que ellos decidan en qué utilizar los recursos. Existen distintos tipos de TM, que pueden clasificarse principalmente en dos grandes categorías: las TC y las no condicionadas (TNC).

Estas transferencias –tanto las condicionadas como las no condicionadas– forman parte de las acciones de protección social no contributiva o asistencia social. De acuerdo con la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, la protección social es, *grosso modo*:

Un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población²³.

El aspecto no contributivo hace referencia a que su entrega no depende de las aportaciones económicas de quienes reciben el beneficio, como en el caso de las jubilaciones, las cuales derivan de las contribuciones de los trabajadores –y empleadores– durante su vida laboral.

²³ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización, informe del Secretario General, E/CN.5/2001/2, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/792/26/pdf/n0079226.pdf>.

Las TC son el tipo de programas de apoyo al ingreso más extendido en América Latina²⁴. Están dirigidas principalmente a personas en situación de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema. Además, los requisitos para la entrega de los apoyos suelen estar relacionados con condicionalidades como la asistencia regular a la escuela, las visitas médicas periódicas o la participación en actividades de salud pública²⁵. Se utilizan con la finalidad de aliviar la pobreza inmediata y de romper su transmisión intergeneracional mediante la educación.

Por su parte, las TNC consisten en entregas de dinero sin requerimientos adicionales e independientemente de otras conductas asociadas. Suelen utilizarse en contextos de emergencia, como crisis económicas, pero también de forma permanente como las asignaciones por hijo o las transferencias para personas con discapacidad²⁶. Además, existen otras formas de TM que cumplen objetivos específicos, como las pensiones no contributivas, dirigidas a personas mayores sin acceso a seguridad social. En este tipo de apoyos uno de los requisitos suele ser un umbral de edad.

En esta tesis se analizan las características más relevantes de los programas de TM como: los criterios de elegibilidad, el monto de los beneficios y la rigidez y observancia de condicionalidades asociadas. Los programas pueden optar por esquemas de focalización, dirigidos específicamente a grupos pobres o vulnerables, o bien por enfoques universales, en los que todos los ciudadanos (o ciertos grupos poblacionales, como los adultos mayores) reciben los beneficios sin requisitos socioeconómicos. Asimismo, las condicionalidades son requisitos que los beneficiarios deben cumplir para recibir o mantener el beneficio.

²⁴ Marco Stampini, Nadin Medellín y Pablo Ibararán, *Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*, No. IDB-WP-01531 (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2023), 6.

²⁵ Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011), 13, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf, consultado el 7 de septiembre de 2024.

²⁶ Stampini, *op. cit.*, 10.

Estos programas pueden ser financiados e implementados por los diferentes niveles de gobierno: federal, local y municipal. En esta investigación, se analizan únicamente aquellos TC que corresponden al gobierno federal y que, por lo tanto, funcionan a lo largo del territorio nacional. Es bien conocido que esta modalidad de asistencia social tiene variaciones en sus características según el país en el que se implementan, pero ¿la ideología del gobierno influye de alguna forma en ello? ¿existe alguna diferencia operativa cuando un presidente es de izquierda o de derecha? El apartado siguiente analiza los argumentos más relevantes de las investigaciones que responden a estas preguntas.

1.3. Los efectos de la ideología en la política y protección social

En los años recientes ha habido un mayor interés en estudiar la influencia de la ideología de los gobiernos sobre las políticas públicas. No obstante, las obras seminales a las que los artículos más novedosos invariablemente se remiten fueron escritas en la segunda mitad del siglo XX e investigan cómo la ideología política afecta el tamaño del presupuesto o las decisiones en política económica²⁷. En 1978, David R. Cameron realizó un estudio comparativo que analiza los factores que llevan a los gobiernos a expandir su gasto e incrementar su recaudación fiscal. Cameron identificó a la ideología partidista del gobierno como uno de los factores que influyen en la expansión gubernamental en la economía.

Posteriormente, Evelyn Huber, Charles Ragin y John D. Stephens publicaron en 1993 un artículo en el que analizaron la interacción entre los proyectos de Estados de bienestar de los partidos de ideología demócrata cristiana frente a aquellos partidos socialdemócratas. Huber *et al.* encontraron que los gobiernos socialdemócratas amplían el tamaño del sector público, en particular

²⁷ Véase Cameron, 1978; Hibbs, 1977; Alesina, 1987; Cusack *et. al.*, 1989; Huber *et. al.*, 1993.

en términos de recaudación, pero limitan el gasto en transferencias monetarias directas. Por el contrario, los partidos demócrata cristianos mostraron una mayor dependencia de las transferencias monetarias, un menor énfasis en el subsidio de bienes y servicios, y una baja presencia estatal mediante políticas laborales²⁸. En este caso, los autores identificaron diferencia en las decisiones de política social a partir de la ideología partidista.

Asimismo, Niklas Potrafke investigó cómo la ideología gubernamental afectaba la asignación de recursos presupuestarios en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El estudio reveló que el efecto de la ideología política en la composición del presupuesto es bastante bajo, aunque se puede observar que los gobiernos de izquierda tienden a destinar más recursos a la educación en comparación con los gobiernos de derecha²⁹. Además de la ideología, Potrafke considera diversas variables de control exógenas para analizar de manera precisa esta relación: crecimiento económico, la tasa de desempleo y la estructura demográfica, que contempla la proporción de población joven y anciana.

Respecto a las políticas de protección social, Ilán Bizberg asegura que son resultado de la relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y la familia³⁰. El autor identificó cuatro tipos ideales de sistemas en América Latina (a partir de los actores sociales predominantes en cada uno): el estatista, el sociocorporatista, el mercantilizado y el familiarista. En todos los casos la asistencia social es extensa, aunque en los dos primeros funciona de forma complementaria al sistema de protección social³¹. Bizberg asegura que:

²⁸ Evelyn Huber, Charles Ragin, y John D. Stephens, "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and Welfare State," *American Journal of Sociology* 99, no. 3 (1993): 711-714.

²⁹ Niklas Potrafke, "Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence From OECD Countries", *Economics of Governance* 12 (2011): 106.

³⁰ Ilán Bizberg, *Four Worlds of Welfare State in Latin America* (Cham: Palgrave Macmillan, 2024), 45, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-44420-3>.

³¹ Ilán Bizberg, *op. cit.*, 250.

Esto es evidente en la manera en que algunos gobiernos anteriores de Brasil (Lula y Dilma), Argentina (Kirchner y Fernández de Kirchner), Uruguay (Frente Amplio) y Chile (Lagos y Bachelet) han intentado ampliar la cobertura del sistema de pensiones mediante la formalización a través de medidas activas como los subsidios fiscales, un mayor escrutinio de la informalidad en las empresas, las restricciones al trabajo temporal y la subcontratación, la sindicalización de los empleados de servicio y los trabajadores domésticos, con la intención de consolidarlos como derechos³².

Esta afirmación advierte que los gobiernos de izquierda han impulsado otro tipo de políticas sociales en conjunto con la asistencia social.

Asimismo, Fabian A. Borges ha investigado consistentemente la dimensión ideológica de la política social. Borges confirma que los gobiernos en América Latina han implementado programas de TC independientemente de su orientación ideológica³³. No obstante, el profesor de la Universidad Estatal de California encontró que la ideología política tiene un efecto en el diseño de estos programas una vez que se ha tomado la decisión de implementarlos³⁴. Al comparar a México y Brasil, el autor asegura que la izquierda prioriza la reducción de la pobreza sobre la creación de capital humano. Debido a lo anterior, el modelo de TC brasileño impulsado por Lula estaba dirigido a una amplia población, pagaba a los beneficiarios el mismo estipendio independientemente de la edad y era más indulgente con respecto a la condicionalidad³⁵.

³² Ilán Bizberg, *op. cit.*, 250.

³³ Fabián A. Borges, “Presidential Ideology and CCT Adoption Revisited: Uncovering the Relationship”, en *Human Capital versus Basic Income: Ideology and Models for Anti-Poverty Programs in Latin America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022), 44.

³⁴ Fabián A. Borges, “Human Capital vs. Basic Income: Models of Cash Transfers in Mexico and Brazil”, en *Human Capital versus Basic Income: Ideology and Models for Anti-Poverty Programs in Latin America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022), 91.

³⁵ Fabián A. Borges, *op. cit.*, 149.

Esta tesis retoma y profundiza el planteamiento desarrollado por Fabian A. Borges en torno al papel de la ideología en el diseño de los programas de TC en América Latina. Al analizar los casos de México y Brasil hasta 2019, el autor sostiene que los gobiernos de izquierda priorizan la reducción de la pobreza mediante esquemas más amplios, con menores exigencias de corresponsabilidad y una distribución más uniforme de los beneficios. En contraste, los gobiernos de derecha privilegian enfoques orientados a la formación de capital humano y al uso más restrictivo y focalizado de los recursos públicos. Esta investigación parte de ese marco para extender el análisis a los años posteriores —particularmente hasta 2022— con el fin de identificar si las transformaciones políticas recientes han profundizado, revertido o complejizado las tendencias señaladas por Borges.

En este sentido, aunque no constituye el objeto de análisis central de esta tesis, resulta necesario reconocer la tensión en la que se inscriben las distintas formas de entender las TC: por un lado, como una política orientada a la formación de capital humano, y por otro, como una vía para garantizar un ingreso básico. La consolidación del concepto de capital humano se debe en gran medida a los trabajos de los economistas T.W. Schultz y Gary Becker³⁶. En particular, la contribución de Becker resultó fundamental al establecer un vínculo directo entre la educación y el desarrollo económico³⁷. Así, la formación de los trabajadores, es decir, del capital humano, se convirtió en una estrategia económica, en tanto que las habilidades adquiridas por los individuos incrementan el potencial de crecimiento de las economías nacionales.

En contraste, la noción del ingreso básico como un derecho —aunque con antecedentes intelectuales más antiguos— adquirió renovada fuerza a partir de la década de 1980, cuando surgieron en Europa redes académicas dedicadas a debatir su viabilidad y diseño, en concreto la

³⁶ Lavinas, *op. cit.*, 8.

³⁷ Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, 150.

Basic Income European Network (BIEN) en 1986. Esta perspectiva postula que todo ciudadano debería acceder a un ingreso básico sin necesidad de cumplir con requisitos adicionales, reconociendo así un derecho universal al sustento, independientemente de su ingreso, composición familiar o estatus laboral³⁸. En este marco resulta pertinente considerar cómo las distintas concepciones ideológicas se traducen en arreglos institucionales más amplios, dentro de los cuales las TC asumen funciones diferenciadas según el tipo de régimen de bienestar y la orientación política del gobierno.

Además, los programas de TC se encuentran inmersos en sistemas más amplios de protección social, en los que pueden tener un papel central o complementario con respecto a otras medidas. Con base en lo que expone Bizberg, esta tesis propone que los presidentes de izquierda tienden a impulsar programas nacionales de TC como complemento a otras políticas laborales y sociales, mientras que las derechas conceden mayor importancia a estos programas. En los capítulos siguientes se verificarán estas proposiciones, mientras tanto, el siguiente subapartado ahondará en los orígenes de los sistemas de protección social latinoamericanos para entender las reformas implementadas a finales del siglo XX y comprender su situación a partir del XXI.

1.4. Crisis de la deuda en América Latina: punto de inflexión en la política económica

Los regímenes de protección social de América Latina resultaron de una serie de reformas graduales que se justificaron, en última instancia, en las causas que originaron la crisis de la deuda de los años ochenta. Esta coyuntura fue interpretada como la obsolescencia del modelo vigente de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este momento crítico en la economía regional tuvo efectos en los modelos de desarrollo de los países latinoamericanos y en las funciones

³⁸ Borges, *op. cit.*, 78.

que desempeñaba el Estado en la economía. Las condiciones que llevaron a esta crisis fueron muy diversas y ahora bien conocidas.

El aumento en los ingresos petroleros en el caso de México (1978-1981) –pero también de países como, Ecuador, Perú y Venezuela– incentivó la contratación de cuantiosos préstamos internacionales³⁹. Los préstamos otorgados a México por la banca internacional crecieron en un 146% entre 1978 y 1981, mientras que el incremento medio del crédito a otros países en desarrollo fue de 76%⁴⁰. El fácil acceso al financiamiento externo estimuló el gasto público, que dependía también del contexto político de cada país. Para 1981, México estaba en el penúltimo año del sexenio, por lo que los planes gubernamentales se aceleraron y el control sobre el gasto público se relajó como había ocurrido al final de otros mandatos presidenciales en el país⁴¹.

De acuerdo con Carlos Marichal Salinas, el detonador más fuerte de la crisis no fueron los profundos déficits domésticos, sino el impresionante aumento de las tasas de interés en Estados Unidos⁴². Este incremento se debió al intento de la Reserva Federal de reducir la inflación del país norteamericano. Para evitar la fuga de capitales hacia Estados Unidos, todos los países tuvieron que aplicar políticas monetarias similares, lo que afectó las tasas de referencia internacionales. Al haber adquirido empréstitos a tasas de interés variables, los países latinoamericanos perdieron su capacidad de mantener el servicio de sus deudas.

El primer país en anunciar ante la comunidad financiera internacional su incapacidad de cubrir el servicio de la deuda externa fue México. En agosto de 1982, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, declaró una moratoria de 90 días sobre el pago de sus compromisos crediticios

³⁹ Carlos Marichal Salinas, *Historia Mínima de la deuda externa en Latinoamérica* (México, D.F.: El Colegio de México, 2014), 243.

⁴⁰ Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *La crisis de la deuda en América Latina* (Bogotá: Siglo Veintiuno, 1986): 76.

⁴¹ Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *op. cit.*, 78.

⁴² Carlos Marichal Salinas, *op. cit.*, 243.

debido al repentino aumento en las tasas de interés y a la creciente fuga de capitales privados. Esta medida se extendió al año siguiente, hasta que el país se vio obligado a aceptar una serie de ajustes correctivos dictados por los organismos financieros internacionales. El gobierno de México pudo evitar el *default* mediante negociaciones entre los funcionarios mexicanos, los banqueros internacionales y los representantes del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Rápidamente se extendió la preocupación de que otros países latinoamericanos suspendieran los pagos de deuda, pues esto era un riesgo para las bolsas mundiales y para los bancos estadounidenses acreedores de la mayor parte de los empréstitos. La posibilidad de un colapso financiero en la región amenazaba con una crisis de consecuencias internacionales profundas. De acuerdo con Carlos Marichal, en diversas entidades financieras de Estados Unidos los montos de préstamo otorgados a los países latinoamericanos superaban su capital contable, esta era la situación de instituciones como Citibank, Bank of America, Chase Manhattan Bank y Continental Illinois Bank⁴³.

El sistema bancario internacional estaba seriamente amenazado ante la expansión de esta crisis al resto del mundo, como terminó ocurriendo. Para 1982, casi todos los países deudores estaban renegociando el pago de sus créditos o en vísperas de hacerlo. Este era el caso de Brasil, el cual había acumulado una deuda externa significativa con tasas de interés variable. Esto debido a que en los años anteriores la dictadura militar había alentado a las empresas públicas a buscar préstamos para financiar su expansión en sectores como la metalurgia, la industria química, el transporte y las telecomunicaciones⁴⁴. Posteriormente, para pagar las deudas se recurrió al refinanciamiento, lo que provocó un incremento constante del endeudamiento.

⁴³ Carlos Marichal Salinas, *op. cit.*, 241.

⁴⁴ Carlos Marichal Salinas, *op. cit.*, 239.

Cuando comenzaron a aumentar las tarifas para el pago de los préstamos internacionales, el gobierno a cargo de João Figueiredo (1979-1985) adoptó una política recesiva, lo que agravó el cuadro de estanflación que presentaba Brasil desde 1981⁴⁵. Pese a los intentos de estabilizar la economía para eludir las negociaciones con los acreedores internacionales, las finanzas brasileñas eran técnicamente insostenibles. En febrero de 1983, Brasil recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) y aceptó las recomendaciones de estabilización. De esta forma, México y Brasil –al igual que otros países– comenzaron a implementar una serie de ajustes estructurales en sus políticas económicas, los cuales serán expuestos brevemente en los siguientes párrafos.

1.5. Los ajustes estructurales y el camino hacia un nuevo Estado

Las innumerables renegociaciones y reprogramaciones de los préstamos no significaron de ninguna manera la reducción del valor de las deudas soberanas. En este contexto, el Secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas F. Brady, formuló un modelo para reestructurar el endeudamiento de los países latinoamericanos. Bajo el ‘Plan Brady’, los deudores pudieron canjear sus viejos bonos de deuda por unos nuevos que ofrecían mejores condiciones de pago, como plazos más largos y tasas de interés más asequibles. Además, se implementaron medidas de apoyo financiero por parte de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para ayudar a estos países a estabilizar sus economías a cambio de promover reformas estructurales⁴⁶.

El conjunto de políticas de reestructuración y estabilización que adoptaron México y otros países de la región se resumió en un texto publicado por John Williamson en 1990⁴⁷. A las diez

⁴⁵ Boris Fausto, *Historia mínima de Brasil* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2022): 313.

⁴⁶ Carlos Marichal Salinas, *op. cit.*, 258.

⁴⁷ John Williamson, “The Strange History of the Washington Consensus”, *Journal of Post Keynesian Economics* 27, no. 2 (2004): 196, <http://www.jstor.org/stable/4538920>.

medidas que incluyó Williamson en su obra se les conoce como el “Consenso de Washington”, el cual incluyó una lista de principios económicos promovidos por instituciones financieras internacionales y expertos en política económica. En esencia, el Consenso exponía las políticas deseables para la recuperación de la economía latinoamericana. En el cuadro siguiente se presentan los diez puntos enlistados por Williamson en su publicación original.

Cuadro 1.1: Medidas de estabilización resumidas en el Consenso de Washington

1. Los déficits presupuestarios deberían ser lo suficientemente pequeños como para financiarse sin recurrir al impuesto sobre la inflación.
2. Redirección del gasto público hacia campos descuidados con altos rendimientos económicos y con el potencial de mejorar la distribución de ingresos, como la educación primaria, la salud y la infraestructura.
3. Ampliación de la base impositiva y reducción de las tasas gravables marginales mediante una reforma fiscal.
4. Liberalización financiera para lograr una tasa de interés determinada por el mercado.
5. Unificación del tipo de cambio a un nivel suficientemente competitivo para inducir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales.
6. Reducción progresiva de las restricciones para el comercio internacional hasta lograr tasas arancelarias bajas de entre 10 al 20 por ciento.
7. Eliminación de barreras que impidan la inversión extranjera directa.
8. Privatización de empresas estatales.
9. Supresión de regulaciones que impidan la competencia económica.
10. Provisión de derechos de propiedad seguros para el sector formal.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto de John Williamson “The Strange History of the Washington Consensus”.

En México, las privatizaciones arrancaron en 1984 bajo la dirección del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), aunque fue años después cuando se vendieron la mayor parte de las empresas estatales. De acuerdo con Marichal, de 1986 a 1993, las empresas públicas pasaron de ser 737 a 213⁴⁸, mientras que al inicio de la administración de De la Madrid había más de mil firmas paraestatales. Asimismo, entre 1990 y 1992, el gobierno mexicano puso a la venta la mayoría de los bancos comerciales que se habían nacionalizado en el gobierno de López Portillo (1976-1982).

En Brasil, el presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985) redujo el número de empresas estatales, aunque de forma moderada y sin afectar la producción del Estado⁴⁹. Esta tendencia fue pausada durante el gobierno de José Sarney (1985-1990) e impulsada de forma ambiciosa con Fernando Collor de Mello (1990-1995), quien llevó las privatizaciones a sectores esenciales como la industria siderúrgica y petroquímica⁵⁰. Pero fue hasta la presidencia de Itamar Franco (1992-1994) que la desestatización alcanzó una de las empresas insignia de la industrialización brasileña: la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN). En 1995 se aprobaron las enmiendas constitucionales que abrieron diversos sectores de la infraestructura al capital privado mediante un esquema de concesiones⁵¹.

En este sentido, los regímenes de protección social también fueron perturbados por las nuevas directrices de la política económica. Tanto en México como en Brasil se debatieron reformas importantes de los sistemas de pensiones y de seguridad social, aunque cada caso se desarrolló de forma distinta. Las particularidades de los países se discuten en los capítulos 2 y 3;

⁴⁸ Carlos Marichal Salinas, *op. cit.*, 263.

⁴⁹ Ben Ross Schneider y Ma. Guadalupe Serna, “La Política de Privatización En Brasil y México: Variaciones Sobre Un Tema Estatista”, *Foro Internacional* 31, no. 1 (121) (1990): 14, <http://www.jstor.org/stable/27738330>.

⁵⁰ Boris Fausto, *Historia mínima de Brasil* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2022): 335.

⁵¹ Boris Fausto, *op. cit.* 343.

sin embargo, es importante señalar que fue en este contexto en que surgieron los programas de TC, lo que representó un cambio significativo en las políticas sociales de la región al pasarse de los subsidios universales hacia intervenciones más selectivas. Este tipo de asistencia social se popularizó incluso entre gobiernos de izquierda que criticaban los planteamientos del Consenso de Washington. Esto fue claro durante la oleada de gobiernos izquierdistas que aconteció en América Latina a principios del siglo XXI.

1.6. La marea rosa y la izquierda en México ¿un cambio de rumbo?

Al poco tiempo de implementarse el nuevo modelo comenzaron a ganar fuerza las voces críticas. El descontento por las políticas de corte neoliberal fue de tal magnitud que, a principios del siglo XXI, América Latina presenció un cambio de rumbo político con la llegada al poder de líderes de izquierda, fenómeno conocido como la “marea rosa”. Esta oleada se caracterizó por la elección de políticos izquierdistas en varios países de la región. Estos líderes prometieron cambios significativos en políticas económicas y sociales, en contraposición al neoliberalismo promovido por el consenso de Washington.

El inicio de esta oleada de gobiernos de izquierda inició en Venezuela con la victoria de Hugo Chávez en 1998. Posteriormente, el fenómeno se propagó en el resto de países de la región: Chile con Ricardo Lagos (2000); Brasil con Luiz Inácio da Silva (2003); Argentina con Néstor Kirchner (2003); Panamá con Martín Torrijos (2004); Uruguay con Tabaré Vázquez (2005); Bolivia con Evo Morales (2006); Nicaragua con Daniel Ortega (2007); Ecuador con Rafael Correa (2007); Guatemala con Álvaro Colom (2008); Paraguay con Fernando Lugo (2008); El Salvador con Mauricio Funes (2009); Perú con Ollanta Humala (2011) y, Costa Rica con Luis Guillermo Solís (2014). Como muestra el cuadro 2, la izquierda gobernó más de diez países en la región en un lapso de quince años. En Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela

sus gobiernos se mantuvieron más de una década, mientras que en Guatemala, Paraguay y Panamá duraron únicamente un período presidencial⁵².

Cuadro 1.2: Presidentes de la marea rosa

País	Presidente	Período presidencial
Venezuela	Hugo Chávez	1998-2013
Chile	Ricardo Lagos	2000-2006
Brasil	Luiz Inácio da Silva	2003-2011 y 2023-2027
Argentina	Néstor Kirchner	2003-2007
Panamá	Martín Torrijos	2004-2009
Uruguay	Tabaré Vázquez	2005-2010 y 2015-2020
Bolivia	Evo Morales	2006-2019
Nicaragua	Daniel Ortega	2007-actualidad
Ecuador	Rafael Correa	2007-2017
Guatemala	Álvaro Colom	2008-2012
Paraguay	Fernando Lugo	2008-2012
El Salvador	Mauricio Funes	2009-2014
Perú	Ollanta Humala	2011-2016
Costa Rica	Luis Guillermo Solís	2014-2018

Elaboración propia

Luiz Inácio da Silva, conocido simplemente como Lula, había sido un líder sindical influyente desde la década de 1970 y fundador el Partido de los Trabajadores (PT) en 1980. Lula se presentó a las elecciones presidenciales en tres ocasiones antes de ganar en 2002. La plataforma

⁵² Mario Alejandro Torrico Terán, *op. cit.*, 10.

del PT se centraba en reducir la pobreza y la desigualdad, ampliar los programas sociales y generar más empleo. El éxito de las políticas sociales y económicas de Lula consolidó el apoyo al PT, permitiendo su reelección en 2006 y la elección de su sucesora, Dilma Rousseff, en 2010. Rousseff continuó con muchas de las políticas iniciadas por Lula, pero enfrentó nuevos desafíos, como el estancamiento económico, los escándalos de corrupción y la creciente polarización política, que explican su eventual destitución y el triunfo del derechista Jair Bolsonaro.

En contraste con los países expuestos anteriormente, la marea llegó a México con un retraso considerable. Si bien la izquierda fue avanzando de forma gradual a nivel subnacional desde 1994, llegó a la presidencia por primera vez veinticuatro años después. Como sucedió en otras capitales de América Latina, la Ciudad de México –antes Distrito Federal– fue gobernada antes que cualquier entidad federativa por un partido de izquierda. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) surgió en 1989 como una coalición de fuerzas de izquierda, incluyendo a exmiembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desilusionados con el giro neoliberal de su partido. Una figura clave en la izquierda mexicana durante este período fue Andrés Manuel López Obrador, quien se convirtió en el candidato presidencial del PRD en 2006, 2012 y con Morena en 2018.

López Obrador proponía revertir muchas de las políticas neoliberales implementadas en décadas anteriores y abogaba por un enfoque más social y nacionalista en la política económica. Aunque estuvo cerca de ganar en ambas elecciones, en 2006 su derrota fue particularmente controvertida y desató protestas masivas, debido a las acusaciones de fraude electoral. López Obrador contendió al cargo por tercera vez en 2018, pero esta vez con su propio partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), con el que obtuvo una victoria contundente. En su gobierno se inició una nueva cartera de programas sociales que presumían diferenciarse de los existentes con sus predecesores.

Conclusión

En esta sección se delimitaron los conceptos clave de la investigación: ideología política y programa nacional de TC. En primer lugar, se explicó que la ideología política es entendida como un conjunto estructurado de ideas sobre cómo debe organizarse la sociedad y el papel que debe desempeñar el Estado, a partir de la definición de Sánchez Martínez. Además, se explicó que esta tesis dista de concebir a la ideología política con la carga negativa que le atribuyen autores como Marx, Engels, Mannheim o Sartori. Asimismo, se subrayó que, como sugiere Tomás Piketty, la ideología política posee distintas dimensiones. Esta precisión es fundamental para esta investigación, ya que permite centrar el estudio exclusivamente en la dimensión política de la ideología, específicamente en aquellas ideas relacionadas con el sistema de protección social.

Bajo este marco conceptual, la distinción entre izquierda y derecha se basa principalmente en el criterio propuesto por Norberto Bobbio. Para este autor, la izquierda se caracteriza por una mayor disposición a utilizar el poder del Estado para corregir las desigualdades sociales, mientras que la derecha tiende a favorecer la libertad individual, un rol más limitado del Estado y una mayor confianza en la iniciativa privada. Esta tesis retoma dicha clasificación ideológica para analizar la relación entre la ideología presidencial y el diseño de los programas nacionales de TC. Por ello, este trabajo no pretende hacer una clasificación exhaustiva de los partidos o actores políticos en su conjunto, sino examinar las ideas presidenciales en torno al sistema de protección social, de forma coherente, estable y contrastante, como sugiere John Gerring.

Asimismo, se definieron las características esenciales de los programas nacionales de TC, entendidos como instrumentos de asistencia social que transfieren recursos monetarios a personas o familias en situación de pobreza, a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones. Entre los elementos centrales de estos programas se encuentran: los criterios de elegibilidad, que determinan

a quiénes se dirige el apoyo; el monto de los beneficios; y las condicionalidades, que suelen implicar la asistencia escolar o la realización de chequeos médicos. Estos programas pueden operar mediante esquemas de focalización o bajo principios de universalidad, en los que los beneficios se otorgan a toda la población o a grupos específicos sin requisitos socioeconómicos.

Con base en una revisión concisa de literatura especializada, se argumentó que la ideología presidencial puede influir de forma sustantiva en la configuración de estos programas, especialmente en relación a su cobertura y al uso de condicionalidades. Según el planteamiento de Fabián A. Borges, los gobiernos de derecha tienden a implementar los programas de TC como una vía para promover la formación de capital humano, por lo que conservan criterios estrictos de focalización y cumplimiento. Por su parte, los gobiernos de izquierda los conciben más como un derecho social, lo que los lleva a priorizar su universalización y a flexibilizar o eliminar las condiciones de acceso. Además, mientras que para los presidentes de izquierda las TC suelen desempeñar un papel complementario a otras estrategias de política social, los de derecha las colocan como uno de los componentes centrales de su agenda social.

Finalmente, se revisaron los orígenes históricos de estos programas en América Latina a partir de la crisis de la deuda en los años ochenta y el consiguiente proceso de reforma económica. En este contexto, las TC surgieron como una respuesta funcional dentro del paradigma neoliberal promovido por el Consenso de Washington. Sin embargo, como se señaló, su adopción no ha estado limitada a gobiernos alineados con dicho modelo. Por el contrario, distintos presidentes críticos del neoliberalismo han replicado, adaptado e incluso expandido estos programas como parte de sus estrategias de política social. Con ello, se establece el marco conceptual necesario para analizar los casos seleccionados en esta investigación. A continuación, se presenta el estudio del caso mexicano.

CAPÍTULO 2 – LAS DIMENSIONES IDEOLÓGICAS DE LOS PROGRAMAS DE TC EN MÉXICO

En este capítulo se presenta el estudio de caso de México para analizar la influencia de la ideología política de los gobiernos sobre las características de los programas nacionales de TC de 2002 a 2022. El objetivo de este capítulo es entender cómo los cambios ideológicos entre gobiernos han estado acompañados de modificaciones en las principales características de los programas que se estudian en esta tesis. La hipótesis que se propone en este trabajo es que la ideología política del presidente influye en la definición de prioridades de los programas de TC, lo que se traduce en que la izquierda flexibiliza las condicionalidades, mientras que la derecha las endurece. Antes de ahondar en el caso se expondrán los antecedentes de la política social en México a finales del siglo XX para explicar cómo evolucionó de un modelo corporativista a uno asistencialista focalizado.

Posteriormente, se analizan las ideologías de los gobiernos mexicanos de 2002 a 2022 a partir de los elementos enunciados por John Gerring⁵³ expuestos en el primer capítulo: la coherencia de las ideas, la estabilidad de estas y el contraste frente a otras. Para ello se examinaron los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada gobierno, de los debates presidenciales previos a la elección y de su respectivo IV informe de gobierno. Simultáneamente se evalúan las características de los TC en cada uno de los gobiernos a partir de sus 1) sus requisitos de condicionalidad, 2) los montos otorgados, 3) el presupuesto asignado y 4) la cobertura.

2.1. De la subsidiariedad a la focalización: la política social en México a finales del siglo XX

El sistema de protección social mexicano del siglo XX fue resultado de la construcción y evolución del Estado posrevolucionario que definió la vida política y económica de México. Su momento

⁵³ John Gerring, "Ideology: A Definitional Analysis", *Political Research Quarterly* 50, no. 4 (1997): 980.

fundacional se puede ubicar en la promulgación de la Constitución Política de 1917, la cual establece la salud, la educación y la seguridad social como derechos sociales básicos. Tuvieron que pasar un par de décadas para que se hiciera más o menos efectivo el goce de estas garantías constitucionales. De hecho, fue hasta 1943 que se expidió la Ley del Seguro Social (LSS), tras 14 años de negociaciones entre empresarios, trabajadores y gobierno.⁵⁴ Con la aprobación de la LSS se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo objetivo era otorgar seguros contractuales y contributivos para la vejez y contra riesgos de salud. En principio, el IMSS tenía el propósito de incorporar a todos los trabajadores de forma paulatina.

Posteriormente, para dar respuesta a las demandas de los empleados públicos que se habían movilizado a finales de 1950, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. Al establecer una institución de seguridad social específica para asalariados del Estado —con especial atención a los sectores petrolero, ferrocarrilero y azucarero— el sistema de protección social se alejó de un modelo universalista para adoptar uno corporativista⁵⁵. Además, el esquema de seguridad social corporativista se desarrolló en consonancia con el proyecto de industrialización y urbanización del régimen posrevolucionario, así como su necesidad de legitimación política⁵⁶. La construcción de este sistema culminó con la creación, en 1972, de las instituciones de vivienda pública más relevantes de México: el Instituto

⁵⁴ Gerardo Manuel Ordóñez Barba, *La política social y el combate a la pobreza en México*, 1a ed. (México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Secretaría de Desarrollo Social, Oportunidades, 2002), 40.

⁵⁵ Ilán Bizberg, “Tipos de Capitalismo y Sistemas de Protección Social” en Ilán Bizberg, *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, 1a ed. (México, D.F: El Colegio de México, 2015), 493.

⁵⁶ M. I. Martínez Espinoza, “La política social de la cuarta transformación en México: Un balance del primer año de gobierno de López Obrador,” *Revista Española de Ciencia Política* 55 (2021): 124, <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>.

del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)⁵⁷.

A partir de 1973 hubo un intento de centrar la política social en los grupos poblacionales desatendidos anteriormente, en particular los pobres rurales. Algunas medidas empleadas por el gobierno fueron la creación del programa de solidaridad social del IMSS, la reforma a la LSS y la creación del Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (PIDER)⁵⁸. El programa de solidaridad social del IMSS consistió en la atención a habitantes del campo mediante consultas médicas generales y provisión de medicinas⁵⁹. La reforma de la LSS reconoció el derecho de todos los individuos a recibir provisión pública⁶⁰. Asimismo, la creación del primer programa nacional de combate a la pobreza, el PIDER, fue una estrategia de coordinación interinstitucional e inversión pública para impulsar el desarrollo económico y social de las comunidades rurales⁶¹.

En 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con el cual “se llevaron a cabo acciones en las zonas rurales pobres en materia de salud, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina”⁶². Esto se logró mediante el establecimiento de convenios sectoriales entre COPLAMAR y diversos organismos públicos, lo que a su vez le permitió ampliar gradualmente su acción territorial⁶³. COPLAMAR fue una fuente importante de conocimiento para diseñar las

⁵⁷ Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, 1a ed. (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y Secretaría de Desarrollo Social, 2002), 90.

⁵⁸ Ordóñez Barba, *op. cit.*, 90.

⁵⁹ Ordóñez Barba, *op. cit.*, México, 93.

⁶⁰ Ordóñez Barba, *op. cit.*, 45.

⁶¹ Ángel Palacios Escobar, “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México,” en *La política social en México: tendencias y perspectivas*, ed. Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, 2008), 147.

⁶² Palacios Escobar, “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”, 151.

⁶³ Ordóñez Barba, *La política social y el combate a la pobreza en México*, 95.

siguientes estrategias de combate a la pobreza.⁶⁴ Tanto PIDER como COPLAMAR consistieron en subsidios públicos sobre proyectos de infraestructura e iniciativas productivas.

Sin embargo, pese al esfuerzo del gobierno federal de impulsar el desarrollo del campo, el país se estaba enfrentando a una crisis en el sector agrícola, por lo que se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980. El SAM estaba enfocado en mejorar las condiciones nutricionales de los mexicanos rurales subsidiando tanto la oferta como la demanda. La estrategia comprendía desde el otorgamiento de apoyos financieros y técnicos para los productores de alimentos básicos, hasta apoyos directos al consumo.⁶⁵ PIDER, COPLAMAR y SAM son considerados precursores del primer programa de combate a la pobreza en México, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PRONASOL fue un programa social puesto en marcha en diciembre de 1988 por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Este esquema se distinguió de los anteriores al incorporar elementos asistencialistas y participativos. Dentro de sus objetivos estaba mejorar las condiciones de vida de los sectores populares y fortalecer la participación social⁶⁶. La innovación de este programa fue la creación de nuevas células de organización social: los Comités de Solidaridad. Estos eran grupos de beneficiarios organizados vecinalmente para discutir sus demandas y necesidades y posteriormente canalizarlas a instancias gubernamentales superiores. El propósito de los Comités era promover la participación social de los grupos marginados para que fuesen los promotores directos de las acciones del programa. El PRONASOL pronto generó suspicacia por su aparente funcionamiento clientelista⁶⁷.

⁶⁴ Palacios Escobar, “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”, 153.

⁶⁵ Palacios Escobar, “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”, 153.

⁶⁶ Palacios Escobar, “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”, 157.

⁶⁷ Miguel Ángel Vite Pérez, “Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc”, *Sociológica*, año 16, no. 47 (septiembre-diciembre de 2001): 205.

En 1997 el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) creó el Programa Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, a partir de ajustes de PRONASOL. El modelo del presidente Zedillo presumía tener un diseño técnico basado en criterios objetivos de pobreza y transferencias condicionadas directas a las familias, eliminando la mediación comunitaria vinculada a estructuras partidistas. En la etapa inicial del programa se buscó identificar a la población en pobreza extrema a través de un método de focalización de tres fases⁶⁸. El programa entregaba dinero en efectivo a las familias rurales pobres, siempre que comprobaran que sus hijos habían asistido por lo menos al 85% de sus clases y que los demás integrantes del hogar hubieran acudido a los consultorios de salud asignados. Además, se otorgaron becas para la adquisición de útiles escolares para estudiantes desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria. Asimismo, se proveyó un paquete básico de servicios de salud y de suplemento nutricional para niños menores de dos años y mujeres embarazadas o en lactancia. Con este esquema acabó su sexenio el presidente Zedillo e inició una nueva etapa política en México.

2.2. El primer gobierno panista y la creación de OPORTUNIDADES (2002-2006)

Vicente Fox Quezada (2000-2006) fue el primer candidato en ganarle al Partido Revolucionario Institucional (PRI) tras setenta años de hegemonía. Fox encabezó la coalición Alianza por el Cambio, compuesta por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) al competir contra el candidato oficialista, Francisco Labastida, y al izquierdista Cuauhtémoc Cárdenas. El PAN surgió en 1939 para oponerse a las reformas del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) y sus principios fueron ratificados y actualizados en 2002.

⁶⁸ Bénédicte de la Briere *et al.*, “ProgresA de México: Focalización innovadora, centrado en el género y sus efectos en el bienestar social”, *En Breve*, núm. 17 (2003): 1.

En la *Proyección de Principios de Doctrina*, el PAN establece “la primacía de la persona humana, protagonista principal (sic) y destinatario definitivo de la acción política”, hace una constante apelación a la libertad individual, la cual “ha de coexistir creativa y solidariamente con la libertad de los demás”⁶⁹ y afirma que la familia “tiene preeminencia natural sobre las demás formas sociales, incluso el Estado”⁷⁰. Las ideas promovidas por el partido ayudan a entender las convicciones de aquellos que rodeaban al presidente Fox. Estos principios muestran coherencia con los valores propuestos en el PND (2001-2006), el documento rector para la acción del Ejecutivo Federal.

El PND del gobierno de la Alianza por el Cambio estableció tres postulados que apoyarían las funciones del presidente: humanismo, equidad y cambio; cuatro criterios para el desarrollo del país: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional y, cinco normas de acción: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas⁷¹. Al igual que en los postulados de su partido, la libertad, los derechos humanos y la democracia fueron mencionados repetidamente a lo largo del Plan. El estado de derecho es un principio que aparece casi con la misma frecuencia que los otros como parte de las propuestas del cambio y como herramienta para alcanzar el desarrollo de México. El PND es coherente con los principios del PAN y con las ideas defendidas por Fox en los debates presidenciales que, a su vez, permiten vislumbrar los contrastes de los principios de este gobierno.

⁶⁹ Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, 2002, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151604/CGex202304-28-rp-16-a1.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2024).

⁷⁰ Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, *op. cit.*

⁷¹ Diario Oficial de la Federación (DOF). "PLAN Nacional de Desarrollo 2001-2006." Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0.

Previo a la elección, tuvieron lugar dos debates presidenciales el 25 de abril y el 26 de mayo, respectivamente. En ambos Fox recalcó su posición como el candidato del cambio frente al oficialismo. En el primero, afirmó que:

El equilibrio de poderes es indispensable para acabar con el presidencialismo. Pasar del presidencialismo a un verdadero federalismo. Pasar de la omnipotencia de quien se sienta en Los Pinos a entregarle a la sociedad la capacidad de gobernar y de conducir este país. Pasar de la corrupción a la transparencia y la rendición de cuentas⁷².

El contraste es claro: frente al presidencialismo está el genuino federalismo, frente al autoritarismo está la democracia, frente a la corrupción está la transparencia y la rendición de cuentas, y frente al PRI está el PAN. Además, el panista aseguraba la necesidad de impulsar la ‘cultura de vanguardia’, lo que se propuso igualmente en el PND.

La democracia es mencionada múltiples veces en sus participaciones, así como el Desarrollo Humano y la sustentabilidad. La igualdad apareció más enfáticamente en el segundo debate, haciendo hincapié en la igualdad de oportunidades. Asimismo, Fox se desmarcó del proyecto oficialista y de la postura izquierdista asegurando que el primero era un “liberalismo rezagado”⁷³ y, el segundo, un viejo estatismo que “tantos dolores de cabeza causó a nuestro país”⁷⁴. Es decir, se erigió como la propuesta genuinamente liberal y moderna, mientras que asumió abiertamente su contraposición a un mayor papel del Estado que promovía la izquierda. Estas posturas se vinculan de forma consistente con los principios del PND y confirman las distinciones ideológicas con respecto a otras propuestas.

⁷² Memoria Política de México. “Primer Debate presidencial (R. Gallardo, M. Ledo, Camacho, Cárdenas, Labastida, Fox)”. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000PDP.html> (consultado el 20 de septiembre de 2024).

⁷³ Se refiere al liberalismo salinista como un liberalismo rezagado.

⁷⁴ Memoria Política de México. “Segundo Debate Presidencial (Cárdenas, Labastida, Fox)”. Publicado en 2000. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000SDP.html> (consultado el 22 de septiembre de 2024).

La estabilidad en el tiempo de estas ideas se puede observar en el IV Informe de Gobierno, el cual es una muestra de los objetivos planteados por el Ejecutivo federal y los logros alcanzados. Este documento fue presentado al Congreso de la Unión el primero de septiembre del 2004, a más de la mitad del período presidencial y cuatro años después de iniciar el mandato. Desde el principio, el documento reconoce la misión del gobierno de profundizar la democracia, la división de poderes y el orden jurídico. De igual forma, en consonancia con lo hasta aquí analizado, se expresa que: “El cambio político ha dado vida a la democracia y nuestra energía ha estado dirigida a lo esencial: a la libertad. Libertad para elegir, para expresar ideas, para participar y decidir el rumbo de nuestras vidas”⁷⁵. De acuerdo con Bobbio, esta postura corresponde a una visión de la derecha.

Ahora bien, ¿cómo influyó lo anterior en las características de los programas nacionales de TC? El nuevo gobierno inicialmente conservó el modelo heredado por la administración zedillista, para eventualmente modificar algunos elementos de su funcionamiento, aunque conservando la estrategia en su esencia. A partir de 2002, se decidió renombrar al PROGRESA por Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. De esta forma, el nombre del programa reflejaba las prioridades y la visión del nuevo gobierno. El principal cambio que hubo fue la expansión de la cobertura geográfica de OPORTUNIDADES al entorno urbano y semiurbano⁷⁶, pero con un método de focalización similar al de su predecesor. El programa estableció que “Los criterios para identificar a las zonas urbanas se basan en un proceso de focalización geográfica mediante el cual se seleccionan en primera instancia las ciudades medias”⁷⁷, para posteriormente identificar a los

⁷⁵ Cámara de Diputados. *Informes Presidenciales - Vicente Fox Quezada*, 2006, 205. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2024).

⁷⁶ Palacios Escobar, “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”. 195.

⁷⁷ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, 10. Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2024).

hogares y familias beneficiarias⁷⁸. Es decir, se amplió el rango de atención geográfica, pero conservando la estrategia de focalización.

Con respecto a los requisitos de condicionalidad, se establecieron seis obligaciones y compromisos de corresponsabilidad para las familias beneficiarias: 1) inscribir a menores de edad a la escuela; 2) inscribir a jóvenes de hasta 20 años con educación básica en instituciones de educación media superior; 3) registrarse en las unidades de salud correspondientes y asistir a sus citas; 4) acudir a las sesiones mensuales de educación para la salud; 5) apoyar a la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones sobre salud y, 6) destinar los apoyos al mejoramiento alimentario y escolar de los hijos⁷⁹. Para recibir los apoyos monetarios se tenía que comprobar el cumplimiento de estos requisitos, de lo contrario se suspendería la entrega de los apoyos. La lógica de la condicionalidad estaba presente en OPORTUNIDADES con fuertes requisitos de corresponsabilidad y permanencia.

Los montos por beneficiario se distribuían de forma diferenciada según el grado académico que cursaban los becarios, a partir de tercero de primaria hasta educación media superior. De acuerdo con las reglas de operación publicadas en el DOF, inicialmente los apoyos eran desde \$95 para infantes de tercero de primaria hasta \$620 para mujeres en el último año de educación media superior⁸⁰. A partir de la secundaria las niñas y los niños recibían un estipendio diferente, de tal forma que se les entregaban montos mayores a las personas del sexo femenino. Además de los apoyos educativos, cada familia recibiría \$145 semestralmente para la alimentación y un apoyo

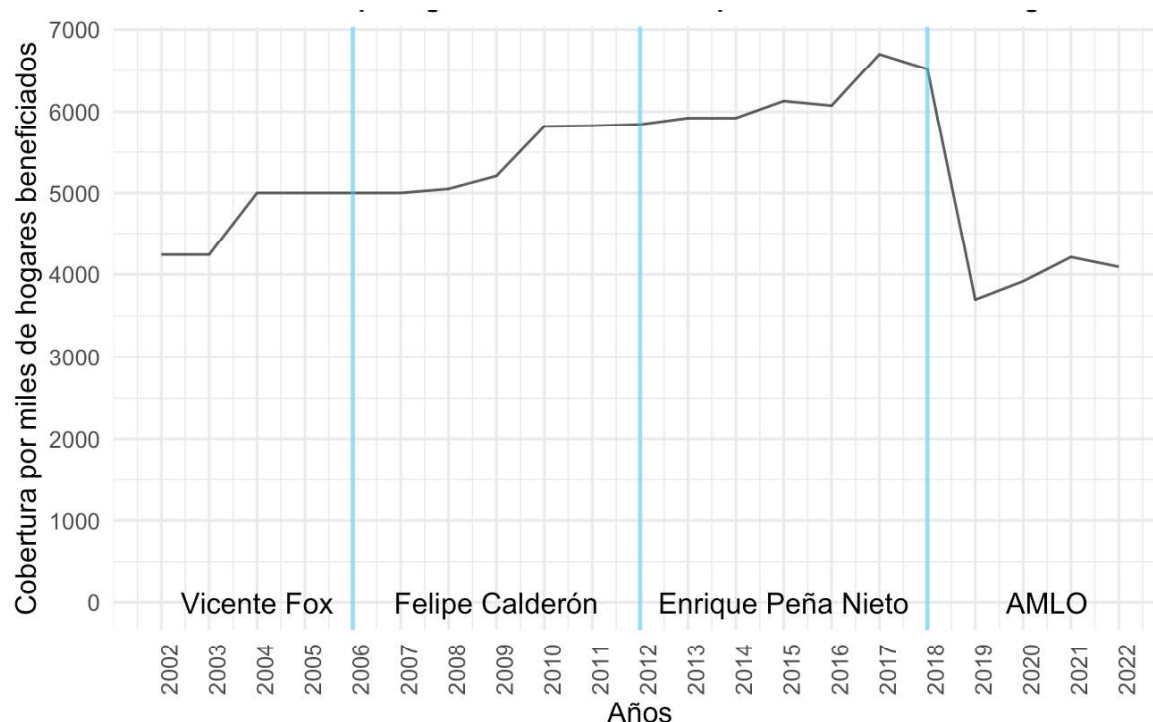
⁷⁸ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, 10, 15 de marzo de 2002. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2024).

⁷⁹ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, 12, 15 de marzo de 2002. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2024).

⁸⁰ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, 10, 15 de marzo de 2002.

por adquisición de útiles escolares de \$130 para primaria y \$240 para secundaria. Al final del gobierno de Fox, el apoyo alimentario ascendió a \$180 y para la adquisición de útiles escolares a \$160 para primaria y a \$295 para secundaria. Asimismo, como se observa en las gráficas 2.1 y 2.2, la cobertura y el presupuesto creció de forma constante en el gobierno foxista, tendencia que continuó la administración siguiente.

Gráfica 2.1 Cobertura de los programas de TC por miles de hogares beneficiados en México



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 25 de septiembre de 2024).

2.3. Continuidad y ajustes bajo el gobierno de Felipe Calderón (2007-2012)

Posteriormente, en 2006, el gobierno fue sucedido por el Secretario de Energía del gabinete de Fox y miembro del PAN, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Además de la continuidad partidista que representó su arribo al poder, hubo criterios, principios y líneas de acción explícitamente compartidos por la nueva administración. Por un lado, en los debates presidenciales ocurridos el 26 de abril y el 6 de junio de 2006, el panista retomó el concepto de Desarrollo Sustentable –

presente en el programa de su predecesor— para argumentar que sería un gobierno ambiental y financieramente sustentable⁸¹. Por otro lado, Calderón aseguró en el primer debate que continuaría con las becas de OPORTUNIDADES, ambos iniciados durante la presidencia de Fox.

Sus principales opositores fueron los candidatos del PRD, Andrés Manuel López Obrador, y del PRI, Roberto Madrazo. El contraste más persistente fue con el candidato perredista, pues el margen entre la intención de voto de ambos era muy estrecho. Calderón se distinguía a sí mismo como el candidato del empleo, del desarrollo sustentable, de la estabilidad y de la unidad frente a la mediocridad y corrupción del PRI o la irresponsabilidad del PRD y de su candidato⁸². El proyecto de Calderón era la continuación de la democracia y el fortalecimiento de la legalidad. La ley y el estado de derecho que, si bien ya eran centrales en el gobierno anterior, este les dio una importancia mayúscula.

La continuidad partidista se tradujo también en la prolongación del programa federal OPORTUNIDADES, en su modalidad focalizada y condicionada. Para el año 2007, la forma de identificar a las familias beneficiarias se realizaba a través de los emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) creado dos años antes. Además, se extendió la población objetivo mediante las modalidades “Jóvenes con Oportunidades” para personas entre 18 y 22 años y una pensión para adultos mayores para las familias con personas mayores de 70 años. En ambos casos se mantuvieron los requisitos de corresponsabilidad que condicionaban la entrega de los apoyos. Además, se continuó con las seis obligaciones que adquirirían los beneficiarios al ingresar al programa.

⁸¹ COMUNICACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA. “Debate presidencial 26 de abril 2006”. Publicado el 24 de noviembre de 2015. 1:27:00. https://www.youtube.com/watch?v=RTQtE_0kt4I.

⁸² COMUNICACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA. “Debate presidencial 26 de abril 2006”. Publicado el 24 de noviembre de 2015. 1:36:28. https://www.youtube.com/watch?v=RTQtE_0kt4I.

Con la nueva administración los apoyos monetarios aumentaron alrededor de un 5% de 2006 a 2007⁸³. Asimismo, el apoyo alimentario subió a \$180 mensuales por familia, aunado al de adultos mayores (\$250). Además, las transferencias para útiles escolares aumentaron a \$160 para primaria y \$295 para secundaria⁸⁴. Al finalizar el sexenio de Felipe Calderón los montos otorgados aumentaron en promedio 25% con respecto al 2007. Aunque el aumento es casi igual al observado en el gobierno anterior, durante esta administración se incorporaron nuevos apoyos monetarios al programa: 1) el alimentario (\$225); 2) el energético de \$60; 3) el Alimentario Vivir Mejor de \$120; 4) el Infantil Vivir Mejor de \$105 y, 5) el de Adultos Mayores de \$315⁸⁵. En suma, los gobiernos del PAN mantuvieron una línea focalizada y fuertemente condicionada incluso en el apoyo para adultos mayores, pues estaban destinados únicamente a las localidades más pobres. Con este modelo de TC cerrarían los gobiernos panistas su gestión en 2012.

2.4. El retorno del PRI con Enrique Peña Nieto: el inicio de PROSPERA (2012-2018)

El PRI regresó a la presidencia de la república con Enrique Peña Nieto (2012-2018) al frente en 2012, con un discurso renovado y con nuevos cuadros políticos. Si bien el PRI tenía como adversario al partido oficialista de Acción Nacional, las ideas de ambos no eran tan distintas en el fondo; en cambio, contrastaban con las del dos veces candidato del PRD, López Obrador. En los debates acontecidos el 6 de mayo y el 2 de junio de 2012, se pudo conocer las propuestas con las que regresaría el priísmo al Ejecutivo, entre las cuales se encontraban reformas estructurales para

⁸³ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, 7. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2008. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79549/2009.pdf> (consultado el 27 de septiembre de 2024).

⁸⁴ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007”, 12. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2007. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79842/2007_-_OPORTUNIDADES.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2024).

⁸⁵ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012”. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2011. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79554/2012.pdf>.

detonar la competitividad y la modernidad de México⁸⁶, la optimización del gasto y el impulso a un nuevo modelo de libre mercado, pero con sentido social⁸⁷.

A diferencia de los gobiernos panistas que le antecedieron, para esta administración la libertad, la democracia y el estado de derecho aparecieron con menor vehemencia en el PND, aunque permanecieron como valores centrales del plan de gobierno. En el diagnóstico de la nueva presidencia la democracia y el Estado de Derecho habían avanzado, pero para consolidarse se debían de aumentar los beneficios económicos que no habían llegado con la transición democrática⁸⁸. Además, este sexenio –al igual que sus antecesores– dejó claro que veía sin ningún recelo las implicaciones económicas de la globalización: “reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva permitirá que México eleve y democratice su productividad”⁸⁹.

Sin embargo, pese a que los primeros dos años de Peña se había mantenido funcionando al programa OPORTUNIDADES, en 2014 llegó a su final para ser reemplazado por el Programa de Inclusión Social PROSPERA. Este último formaba parte de las dos estrategias de política social de Enrique Peña Nieto: la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión⁹⁰. Para identificar a los candidatos para ser beneficiados se continuó con un método de focalización diseñado con la participación del CONEVAL y el Consejo Nacional de Población

⁸⁶ INETV. “Primer debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República”. Publicado el 6 de mayo de 2012. 16:30. <https://www.youtube.com/watch?v=Rjzr7TfY5Zw>.

⁸⁷ INETV. “Primer debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República”. Publicado el 6 de mayo de 2012. 43:41. <https://www.youtube.com/watch?v=Rjzr7TfY5Zw>.

⁸⁸ INETV. “Segundo debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República”. Publicado el 10 de junio de 2012. 3:00:00. https://www.youtube.com/watch?v=QdbyBP_Yw_E.

⁸⁹ Diario Oficial de Federación (DOF). *PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013. (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁹⁰ Gonzalo Hernández Licona et al., coords., *El Progreso-Oportunidades-Prospera: a 20 años de su creación* (Ciudad de México: CONEVAL, 2019), 40, disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf.

(CONAPO)⁹¹ en el que primero se seleccionaban las localidades participantes y posteriormente se focalizaba a las familias beneficiarias. Los requisitos de condicionalidad eran más laxos con este programa, pero se mantuvo la suspensión en caso de incumplimiento de las acciones de corresponsabilidad.

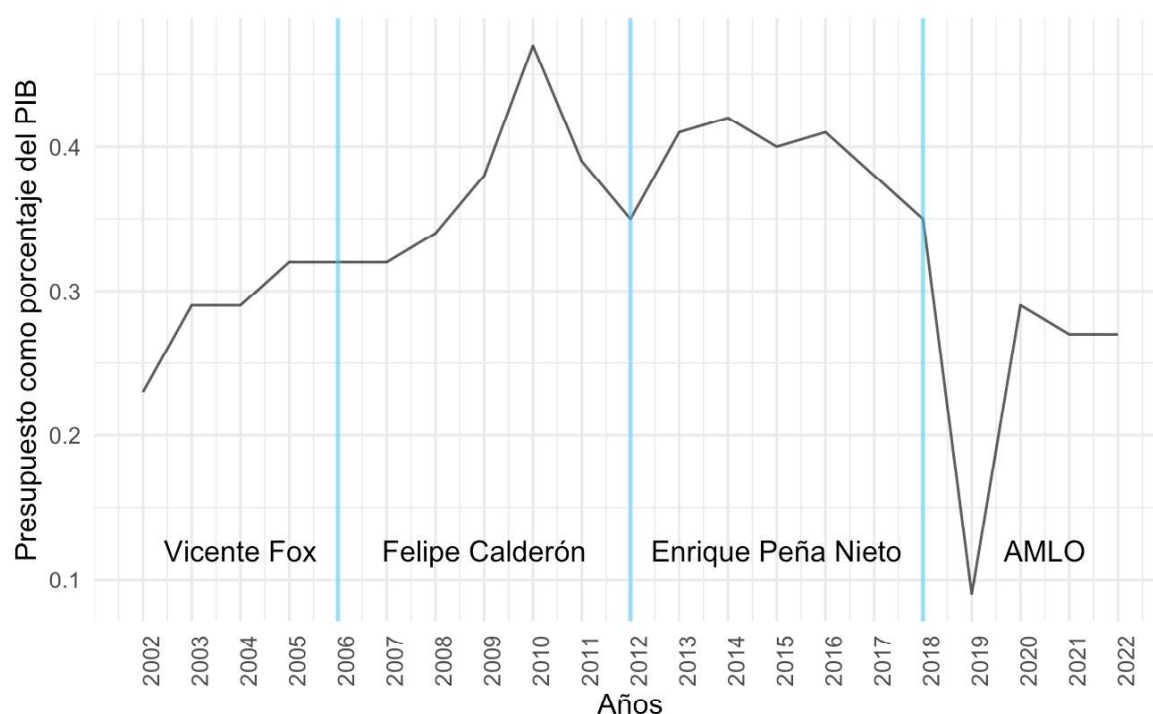
En cuanto a los apoyos, el PROSPERA conservó los destinados a alimentos y al apoyo de adultos mayores, pero eliminó el de energía. No obstante, impulsó un apoyo educativo para centros de capacitación laboral nombrados Centros de Atención Múltiple (CAM), cuyos montos mensuales consistían en \$990, \$1055 y \$1120 para mujeres del primero, segundo y tercer año del programa, respectivamente, quienes recibían aproximadamente \$130 más que los hombres de los CAM⁹². Los montos otorgados se mantuvieron exactamente igual durante el resto del sexenio, de acuerdo con lo expuesto en las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018⁹³. La gráfica siguiente refleja cómo el presupuesto destinado a los programas se estancó en la gestión de Peña Nieto, aunque la cobertura creció (véase gráfica 2.1). Esto cambiaría con la presidencia siguiente al sexenio del priísta.

⁹¹ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015”, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2014. (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁹² Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015”, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2014. (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁹³ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018.” Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2017. (Consultado el 29 de septiembre de 2024) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017#gsc.tab=0.

Gráfica 2.2 Presupuesto como porcentaje del PIB destinado a programas nacionales de TC en México



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 26 de septiembre de 2024).

2.5. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador y las becas del bienestar (2019-2022)

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) el 1 de julio de 2018 significó una ruptura con los gobiernos anteriores. López Obrador estaba al frente de la coalición “Juntos Haremos Historia” compuesta por el partido político fundado por él mismo, MORENA, el Partido del Trabajo (PT), el Partido Encuentro Social (PES) y el PVEM. López Obrador es el primer presidente de izquierda después de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y el primero tras el período de la alternancia. El partido MORENA es una agrupación política surgida en torno al liderazgo de López Obrador que se identifica con la izquierda como lo plantea en su declaración de principios: “En materia económica, nuestro partido es antineoliberal y de izquierda, con esa convicción

participa, sin vínculos formales de ninguna clase, en el movimiento planetario de construcción de un nuevo paradigma humanista, fraterno y sustentable”⁹⁴.

Su discurso antineoliberal había estado presente en los debates ocurridos tanto para las elecciones de 2006 y 2012, como en los tres del 2018. En reiteradas ocasiones señaló que los gobiernos del PAN y el PRI eran parte de lo mismo, por lo que empleó el término PRIAN⁹⁵, y abiertamente se pronunció en contra de las reformas estructurales impulsadas por las administraciones de dichos partidos. En el PND correspondiente a este sexenio se criticó la predominancia del mercado bajo el lema: “El mercado no sustituye al Estado”⁹⁶ y se propuso que el “Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales”⁹⁷. Por el contrario, se introdujo un nuevo término que se repetiría constantemente en el gobierno: el bienestar; además de que se adoptó el término democracia participativa tanto en el PND como en el IV Informe de Gobierno entregado en el 2022⁹⁸.

La administración de Andrés Manuel López Obrador se alinea con la categoría de izquierda tal como se entiende en esta tesis, en la medida en que el gobierno mostró una voluntad explícita de redefinir el papel del Estado como actor central en la reducción de las desigualdades sociales,

⁹⁴ “Declaración de Principios de Morena”, 2. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152760/CGex202308-18-rp-1-4-a1.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2024).

⁹⁵ INETV. “Primer Debate Presidencial”. Publicado el 22 de abril de 2018. 2:00:00. <https://www.youtube.com/watch?v=adrQcRwqwwk> (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁹⁶ Diario Oficial de Federación (DOF). *PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0 (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁹⁷ Diario Oficial de Federación (DOF). *PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0 (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁹⁸ Presidencia de la República. *4 Informe de Gobierno 2021-2022*. <https://cede.izt.uam.mx/wp-content/uploads/2023/02/2022-AMLO-4º-informe.pdf> (consultado el 29 de septiembre de 2024).

especialmente con relación a la pobreza. En el discurso político, el presidente reiteró de forma constante la centralidad de las políticas sociales dentro del nuevo régimen, presentándolas como parte de su proyecto de transformación nacional⁹⁹. Esta visión, que sitúa de cierta forma a la justicia social como finalidad del Estado y la atención preferencial a los sectores más vulnerables como vía para una sociedad más igualitaria, encaja con los referentes discursivos que enmarcan a los gobiernos de izquierda.

Tras la ruptura política que significó el triunfo de López Obrador, el 28 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación que “A partir del ejercicio fiscal 2019, los becarios en Educación Superior que estaban registrados en PROSPERA Programa de Inclusión Social transitarán de manera directa al programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en su modalidad educativa denominada Jóvenes Escribiendo el Futuro, o al Programa Nacional de Becas”¹⁰⁰. Se reemplazó el programa antiguo por otros nuevos y las características cambiaron de forma importante. Los apoyos se organizaron en Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica, Beca Universal Benito Juárez para Estudiantes de Educación Media Superior, Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro y Beca Elisa Acuña para estudiantes, egresados y docentes de educación superior.

Entre las cuatro becas, la de estudiantes de educación media superior se convirtió en un programa parcialmente universal, pues se entrega a todos los estudiantes instituciones de educación media superior de modalidad escolarizada sin establecer ningún tipo de corresponsabilidad. Por el contrario, los apoyos destinados a estudiantes de educación básica,

⁹⁹ Melina Altamirano y Laura Flamand Gómez, “Entre el universalismo y la recentralización: la política social del gobierno de López Obrador en México (2018–2024)”, *Foro Internacional*, mayo 2025 (Ciudad de México: El Colegio de México), 2.

¹⁰⁰ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019”. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0 (consultado el 29 de septiembre de 2024).

educación media y educación superior mantienen la lógica de focalización por localidad. No obstante, las obligaciones de condicionalidad desaparecieron de las reglas de operación del resto de las becas, así como cualquier causa de incumplimiento o suspensión.

Los montos otorgados variaban dependiendo del programa; para 2019, tanto los becarios de educación básica como los de educación media superior tenían asignado \$800 mensuales¹⁰¹, esta vez sin apoyos complementarios. Lo anterior representó una disminución en los montos que recibían las familias beneficiarias. La cifra ascendió a \$875 pesos mensuales en 2022, lo que apenas significó un aumento del 9% durante los cuatro años. Además, la cobertura y el presupuesto destinado a estos programas se redujo de forma drástica, lo cual se puede visualizar en las gráficas 2.1 y 2.2. De tal forma que hubo cambios significativos en las características de los programas de TC durante este período. Todo lo anterior se resume en la Tabla 2.1 que se presenta a continuación.

Tabla 2.1 Cambios en las características de los programas de TC por presidente en México

	Focalizado	Correspon- sabilidad	Montos*	Presupuesto (% del PIB)	Cobertura (millones de hogares)
Fox (Derecha)	Sí	Muy controlada	\$ 4825	0.32	5
Calderón (Derecha)	Sí	Muy controlada	\$ 4245	0.35	5.84
Peña (Derecha)	Sí	Muy controlada	\$ 3003	0.35	6.51

¹⁰¹ Diario Oficial de Federación (DOF). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019”. 28 de febrero de 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0 (consultado el 29 de septiembre de 2024).

Obrador	Parcialmente	Sin	Sin máximo	0.27	4.09
(Izquierda)		condiciones	R\$ 800 por beneficiario		

Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 26 de septiembre de 2024).

* Cantidad máxima permitida por hogar en el último año de gobierno a precios constantes de 2022.

Los cambios impulsados por el gobierno de López Obrador en materia de TC evidencian una transformación significativa en la lógica de estos programas, en línea con la hipótesis central de esta investigación. El rediseño de los apoyos educativos encaminado a la eliminación de requisitos explícitos de corresponsabilidad da cuenta de una orientación menos punitiva y más centrada en la garantía del derecho a un ingreso. Al desaparecer las sanciones por incumplimiento de las reglas de operación —incluso haciendo a algunos programas parcialmente universales, como en el caso de la beca para estudiantes de educación media superior— se manifiesta una voluntad por reducir las barreras de acceso a los apoyos, sobre todo en los mecanismos de control.

Ahora bien, esta flexibilización en los requisitos de acceso coexiste con una aparente contradicción: una disminución considerable tanto en el presupuesto como en la cobertura de los programas. Esta situación responde a una reestructuración de la cartera de programas sociales. En lugar de mantener un esquema como PROSPERA —que incluía componentes de salud, alimentación, apoyos laborales y becas dentro de un solo programa— la administración de López Obrador optó por desagregar estos componentes en programas específicos, muchos de los cuales dejaron de cumplir con los criterios para ser considerados como TC. Tal es el caso con programas como Jóvenes Construyendo el Futuro o la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuyas reglas de operación no establecen requisitos de corresponsabilidad, pero que serán analizados en el capítulo 4.

Conclusión

En este capítulo se analizaron las ideologías políticas del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), de Felipe Calderón (2006-2012), de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) y su relación con las políticas de TC. Durante la presidencia de Vicente Fox se impulsó un programa político con un especial énfasis en la libertad individual y la democracia. El presidente contrastó sus ideas principalmente con las de la izquierda representada por el PRD. En el ámbito de los programas de TC, el gobierno panista continuó el modelo iniciado por la administración de Zedillo, pero con algunos ajustes. El programa OPORTUNIDADES, antes conocido como PROGRESA, mantuvo la estrategia de focalización geográfica y estableció condiciones estrictas de corresponsabilidad, como la inscripción escolar y el cuidado de la salud.

Esta postura continuó bajo la presidencia de Felipe Calderón, quien formaba parte del mismo partido que su antecesor y cuya agenda se basaba en postulados liberales semejantes a los de Fox. Su principal rival político fue el candidato de izquierda, López Obrador, con quien discrepaba profundamente en ideas y propuestas. Calderón sostuvo la estrategia de focalización y condicionalidad establecida en el programa nacional de TC de sus predecesores. Los montos, el presupuesto y la cobertura se ampliaron durante este sexenio, en particular en medio de la crisis económica que enfrentó el país. Posteriormente, con Peña Nieto, la agenda del gobierno enfatizó la importancia de la competitividad, el libre mercado y la eficiencia fiscal. Si bien durante este período se continuó con el mismo programa bajo el nombre de PROSPERA, el gasto asignado a él se limitó.

La clasificación ideológica de los presidentes mexicanos analizados en este capítulo se basa principalmente en la definición propuesta por Norberto Bobbio, según la cual la izquierda y la derecha se distinguen fundamentalmente por su actitud ante el ideal de la igualdad y por el papel

que atribuyen al Estado en la corrección de las desigualdades sociales. A partir de este criterio, y para los fines de esta investigación, se considera que Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto representan gobiernos de derecha. Fox y Calderón, ambos integrantes del PAN, sostuvieron un discurso centrado en la libertad individual, mostraron desconfianza hacia el intervencionismo estatal y adoptaron un enfoque tecnocrático frente a la pobreza.

Aunque Peña Nieto formaba parte del PRI, partido considerado más cercano al centro, sus políticas económicas se alinearon con postulados de derecha al privilegiar la eficiencia del gasto, promover una menor participación del Estado y otorgar un papel preponderante al sector privado. En contraste, Andrés Manuel López Obrador se inscribe en la izquierda tanto por su identificación ideológica explícita como por su orientación hacia un uso más activo del Estado. Su discurso ha enfatizado la lucha contra la pobreza, y sus políticas sociales se han caracterizado por la universalización de algunos beneficios y el abandono de la condicionalidad como criterio de acceso en otros.

En las primeras tres presidencias se mantuvieron las condicionalidades como parte central de los programas para impulsar la formación de capital humano. Por el contrario, la administración de López Obrador, adversario y ferviente crítico de las políticas de sus predecesores, adoptó un enfoque más flexible y menos condicionado en la política social, al promover la universalidad en algunos programas como las becas para estudiantes de educación media superior y eliminando las condicionalidades de otras BBBJ. La parcial ruptura ideológica que representó López Obrador coincide con los cambios más abruptos de los programas nacionales de TC, los cuales consistieron en: 1) eliminación de los requisitos de corresponsabilidad y 2) la universalización de las becas para educación media superior.

CAPÍTULO 3 – LAS DIMENSIONES IDEOLÓGICAS DE LOS PROGRAMAS DE TC EN BRASIL

En este capítulo se presenta el estudio de caso de Brasil en el que se analiza la influencia de la ideología política de los gobiernos en las características de los programas nacionales de TC de 2002 a 2022. El objetivo de este capítulo es entender cómo los cambios ideológicos del gobierno brasileño han estado acompañados de modificaciones operativas en los programas federales que se estudian en esta tesis. La hipótesis que se propone en este trabajo es que la ideología política del gobierno influye en la definición de prioridades lo que se traduce, sobre todo, en un mayor o menor control de las condicionalidades. Esto se confirma en las presidencias de Lula, de Rousseff y de Temer, pero requiere un matiz para el caso de Bolsonaro.

Primero, se exponen los antecedentes de la política social en Brasil a finales del siglo XX. Posteriormente, se analizan las ideologías de los gobiernos brasileños de 2002 a 2022. Como en el capítulo previo, para estudiar la ideología política de los gobiernos se consideran los elementos enunciados por John Gerring¹⁰². Para ello se examinaron los planteamientos del Plan Plurianual de cada gobierno y de sus mensajes ante el Congreso Nacional. Simultáneamente se evalúan las características de los TC en cada uno de los gobiernos a partir de sus 1) sus requisitos de condicionalidad; 2) los montos otorgados, 3) el presupuesto asignado y 4) la cobertura del programa.

¹⁰² John Gerring, “Ideology: A Definitional Analysis”, *Political Research Quarterly* 50, no. 4 (1997): 980.

3.1. El desarrollismo universalista *versus* la tecnocracia focalizadora: la política social en Brasil a finales del siglo XX

El sistema de protección social brasileño del siglo XX tiene sus orígenes en el período posterior a la revolución de 1930. El proceso revolucionario puso fin a la Primera República –la *Republica Velha*– e inauguró el primer mandato de Getúlio Vargas (1930-1945 y 1950-1954). Vargas conservó el poder por 15 años, primero como gobernante provisional (1930-1934), luego como presidente electo por voto indirecto (1934-1937) y, finalmente, como dictador (1937-1945); posteriormente regresó a la presidencia elegido por voto popular, pero sin concluir su mandato, pues se suicidaría en 1954¹⁰³.

Uno de los legados de Vargas fue un sistema de protección social atomizado para los sectores organizados de trabajadores urbanos¹⁰⁴. Con la promulgación de la Constitución el 14 de julio de 1934 se consagraron derechos civiles y laborales entre los que destacan: la pluralidad y autonomía de los sindicatos, la igualdad salarial, el descanso semanal, las vacaciones pagadas, la indemnización por despido injustificado y la regulación para el trabajo de mujeres y menores¹⁰⁵. Es decir, el gobierno contemplaba el aseguramiento de las personas ante diversos riesgos. Asimismo, para 1939 se había consolidado un sistema de pensiones y jubilaciones para diferentes agrupaciones de empleados¹⁰⁶. De esta forma se configuró un Estado corporativista que otorgaba beneficios sociales únicamente a los asalariados.

¹⁰³ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *Historia mínima de Brasil*, 1.ª ed. (México, D. F.: El Colegio de México, 2022), 209.

¹⁰⁴ Ilan Bizberg, “Tipos de capitalismo y sistemas de protección social” en Ilán Bizberg, *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, 1.ª ed. (México, D. F.: El Colegio de México, 2015), 487.

¹⁰⁵ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 219.

¹⁰⁶ Ilan Bizberg, *op. cit.*, 489.

En 1964 el Ejército tomó el control del gobierno y conformó una Junta militar para tomar las decisiones políticas del país. Esta transformación trajo consigo una serie de modificaciones al sistema de protección social. En 1966 se creó el Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio (FGTS) y el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), este último con el objetivo de centralizar el sistema de pensiones brasileño¹⁰⁷. Durante este período autoritario hubo un fuerte desarrollo industrial que estuvo acompañado de la ampliación paulatina de la seguridad social que benefició a la élite militar, al capital industrial y a los sindicatos¹⁰⁸. Este modelo desarrollista autoritario permaneció hasta el regreso de la democracia en Brasil y la posterior promulgación de la Constitución de 1988.

En 1985 se restauraron las elecciones directas para la presidencia de la República –aunque se llevaron a cabo cuatro años después– y en 1986 se eligieron a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Los trabajos de los assembleístas se alargaron hasta finales de 1988, cuando se promulgó la Constitución de la República Federativa de Brasil¹⁰⁹. El documento reflejó los avances en materia de derechos sociales y políticos de la sociedad brasileña entre los que destacó la obligación del Estado de proveer seguridad social a la ciudadanía. La consolidación del nuevo orden constitucional y el cumplimiento de sus garantías se convirtieron en tarea de los gobiernos electos por voto popular a partir de entonces. En 1989 se llevaron a cabo las primeras elecciones directas para la presidencia, en las cuales compitieron Fernando Collor de Mello, el ganador, y Luiz Inácio da Silva (Lula), quien se convertiría en presidente más de una década después.

¹⁰⁷ Ilan Bizberg, *op. cit.*, 490.

¹⁰⁸ Enrique Valencia Lomelí, “¿Hacia nuevos compromisos sociales en las trayectorias de los regímenes de bienestar? Los casos de Brasil, Corea del Sur y México”, en *Variedades de capitalismos en crisis*, coordinado por Ilán Bizberg y Alberto Aziz Nassif (Ciudad de México: El Colegio de México, 2021), 248.

¹⁰⁹ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 325.

Brasil tuvo la particularidad de democratizarse antes de iniciar las reformas de liberalización y apertura económicas. Esto permitió que, en el Congreso, la oposición frenara los intentos de Collor de Mello y de Cardoso de modificar el sistema de pensiones¹¹⁰. Por el contrario, en 1990 se creó el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Sistema Unificado de Salud (SUS), los cuales tendrían una ampliación destacable en los años siguientes. En palabras de Enrique Valencia Lomelí, “Los militares son derrotados pero la vieja coalición desarrollista mantiene, en parte, su fortaleza y resiste a la tecnocracia de las instituciones financieras internacionales”¹¹¹. Al mismo tiempo se comenzaron a adoptar programas asistencialistas, sobre todo a nivel local.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se popularizaron programas sociales municipales enfocados en la reducción de la pobreza y el hambre¹¹². En 1995 surgieron dos programas de transferencias monetarias no contributivas con un enfoque distinto: *Bolsa Escola* y el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima*. El primero fue una invención de Cristovam Buarque, gobernador de Brasília, y el segundo del senador Eduardo Suplicy; ambos pertenecientes al PT. *Bolsa Escola* estableció que:

Toda familia con una renta per cápita inferior a la mitad del salario mínimo, con hijos entre los 7 y los 14 años y por lo menos cinco años de residencia en el Distrito Federal, tendría derecho a recibir mensualmente una transferencia monetaria equivalente al salario mínimo, siempre y cuando la frecuencia de asistencia a la escuela de los niños superase 90% de la jornada escolar¹¹³.

¹¹⁰ Ilan Bizberg, *op. cit.*, 517.

¹¹¹ Enrique Valencia Lomelí, *op. cit.*, 251.

¹¹² Lena Lavinas, “Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas”, *Desarrollo Económico* 54, no. 212 (2014): 9.

¹¹³ Xavier Bonal y Aina Tarabini, “Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones del programa Bolsa Escola”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 11, no. 30 (julio-septiembre 2006): 944.

De esta manera se insertó en la capital brasileña el primer programa de TC en el país con el objetivo de reducir la pobreza e impulsar la educación.

En el mismo año se creó en el municipio de Campinas el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima*, dirigido a hogares pobres con niños de hasta 14 años¹¹⁴. Este programa había sido impulsado por el senador Suplicy con anterioridad, pero se enfrentó a una fuerte oposición de sus colegas del PT. Aunque la idea inicial del senador era la de un ingreso básico para las familias pobres, finalmente se negoció que estuviera dirigido a hogares con niños en edad escolar¹¹⁵. A diferencia del modelo de Buarque que monitoreaba rigurosamente la asistencia a la escuela y sancionaba el incumplimiento, en Campinas funcionaba prácticamente de forma incondicional¹¹⁶. Ambos proyectos antecedieron a cualquier esquema de TC aplicado a nivel nacional.

Posteriormente, en 1996 se implementó el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) por parte del gobierno federal, pero fue aplicado únicamente en los municipios con mayor riesgo de explotación infantil¹¹⁷. Igualmente, fue hasta 2001 que la estrategia de *Bolsa Escola* se ampliaría a nivel nacional, impulsada por el gobierno central, pero articulada por las autoridades municipales para administrar y aplicar el programa¹¹⁸. No obstante, la ejecución en el resto del país obstaculizó su efectividad, pues la línea de pobreza se estableció en un nivel más bajo y el subsidio otorgado se redujo¹¹⁹. El mismo año se adoptó un apoyo monetario para promover mejores condiciones nutricionales llamado *Bolsa Alimentação*. De esta manera, en 2002,

¹¹⁴ Fabio Veras Soares, “Brazil’s Bolsa Família: A Review”, *Economic and Political Weekly* 46, no. 21 (2011): 56.

¹¹⁵ Fabián A. Borges, “Human Capital vs. Basic Income: Models of Cash Transfers in Mexico and Brazil”, en *Human Capital versus Basic Income: Ideology and Models for Anti-Poverty Programs in Latin America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022), 50.

¹¹⁶ Fabián A. Borges, *op. cit.*, 51.

¹¹⁷ Fabián A. Borges, *op. cit.*, 51.

¹¹⁸ Xavier Bonal y Aina Tarabini, *op. cit.*, 944.

¹¹⁹ Lena Lavinas, *op. cit.*, 9.

año del triunfo de Lula, existían simultáneamente tres programas nacionales de TC: *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação* y PETI.

3.2. El ascenso de Lula y la creación de *Bolsa Família* (2002-2010)

Como se mencionó en líneas anteriores, Luiz Inácio da Silva había sido un líder sindical influyente desde la década de 1970 y fundador el Partido de los Trabajadores (PT) en 1980. Lula se presentó a las elecciones presidenciales en cuatro ocasiones con el mismo partido político antes de ganar en 2002. La plataforma del PT se centraba en reducir la pobreza y la desigualdad, ampliar los programas sociales y generar más empleo, lo cual se había prometido desde la primera candidatura de Lula en 1989¹²⁰. En 1994, Da Silva contendió contra el ministro de Hacienda de aquel entonces, Fernando Henrique Cardoso, quien ganaría con el 54% de los votos. Cardoso fue reelegido en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1998, en las que también participó Lula.

En 2002 Lula ganó la contienda electoral en la segunda vuelta, al imponerse sobre el candidato oficialista, José Serra. En el debate presidencial de octubre de 2002, Da Silva reiteró su visión sobre los programas sociales como derechos básicos, así como la importancia de la jubilación universal y del combate al hambre¹²¹. El candidato del PT confirmó su compromiso con la responsabilidad fiscal al igual que su contrincante del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Para ese punto se podía vaticinar que el candidato del PT continuaría con el régimen monetario de control de la inflación iniciado anteriormente, lo cual se corroboraría durante su gestión¹²².

¹²⁰ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 327.

¹²¹ Mano El Neto :: Vídeos VHS, *Debate na Globo - Presidencial 2002 - 2º Turno :: 25/10/2002 (Inclui Intervalos Comerciais)*, YouTube, 22 de mayo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=D4ZKAawIPgQ>.

¹²² Rubén M. Lo Vuolo, “Argentina y Brasil: los límites a los regímenes económicos del peronismo kirchnerista y del Partido de los Trabajadores” en *Variedades de capitalismos en crisis*, coordinado por Ilán Bizberg y Alberto Aziz Nassif (Ciudad de México: El Colegio de México, 2021), 336.

En consonancia con lo que previó Bobbio sobre la izquierda, uno de los ejes centrales del plan del gobierno *petista* fue la igualdad en un sentido amplio. Esto es evidente en el siguiente fragmento:

La lucha contra las desigualdades económicas y sociales es una condición necesaria para garantizar a todos los brasileños y brasileñas el estatus de ciudadanos, hombres y mujeres realmente iguales ante la ley. Pero también se necesita un esfuerzo político y cultural para que el principio de igualdad se afirme en el país. No basta con combatir las causas económicas de las múltiples formas de desigualdad. Se necesitan acciones positivas para poner fin a las formas de discriminación existentes contra las mujeres, los negros, los indígenas, personas con discapacidad y personas con diferentes orientaciones sexuales, por nombrar solo los casos más notorios.¹²³

Más aún, la cita anterior demuestra la voluntad –al menos discursiva– de atender las necesidades de sectores vulnerables en Brasil a partir de una intervención activa del Estado.

En el mismo documento se establecieron los lineamientos de la política social, la cual giraba en torno al programa *Fome Zero* (Hambre Cero), cuyo objetivo era eliminar la ‘carestía’ en el país. Esta política reunió bajo una sola etiqueta las iniciativas de *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação* y el programa PETI, además de un subsidio de gas para cocinar, *Auxílio Gas*. Igualmente se insertó el *Cartão Alimentação*, basado en el uso de una tarjeta de crédito especial para la compra de alimentos seleccionados¹²⁴. Sin embargo, prontamente aparecieron problemas

¹²³ PT, *Programa de governo* 2002, 2002, <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Consultado el 24 de octubre de 2025.

¹²⁴ Anthony Hall, “From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula,” *Journal of Latin American Studies* 38, no. 4 (2006): 695.

de coordinación, por lo que a finales de 2003 el gobierno de Lula anunció la unificación de todos los programas para crear *Bolsa Família*. El modelo recién creado tenía los objetivos de:

- I - promover el acceso a la red de servicios públicos, en particular, de salud, educación y asistencia social;
- II - combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria;
- III - estimular la emancipación sostenida de las familias que vivieran en situación de pobreza y pobreza extrema;
- IV - combatir la pobreza; y
- V - promover la intersectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del gobierno¹²⁵.

Esta modificación permitió una armonización de las acciones públicas y la creación del Registro Único para Programas Sociales para el Gobierno (Cad-Único)¹²⁶ para la selección de las familias a partir de su información socioeconómica.

El apoyo estaba dirigido a dos grupos, aquellos con ingresos familiares de hasta R\$ 50 y los de ingresos de R\$ 51-100 al mes. A las familias más pobres se les otorgaba un estipendio mensual fijo de R\$ 50 independientemente del tamaño de la familia, mientras que las familias que ganaban entre R\$ 51-120 al mes no recibían ningún pago básico. Ambos grupos eran elegibles para recibir una transferencia de R\$ 11 por cada niño en edad escolar (6-15 años)¹²⁷. Estas características se mantuvieron durante los primeros tres años del programa de 2003 a 2006.

¹²⁵ Presidência da República, Decreto Nº 5.209, 17 de septiembre de 2004. Consultado el 27 de octubre de 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5209imprensa.htm.

¹²⁶ Anete B. L. Ivo, “El programa Bolsa Família: el paradigma maximin de justicia social”, en *La reforma social en América Latina en la encrucijada: Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, coordinado por Carlos E. Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí (Buenos Aires: CLACSO, 2016), 183.

¹²⁷ Anthony Hall, *op. cit.*, 698.

A partir del segundo período presidencial, el gobierno *petista* aumentó de forma continuada tanto los montos otorgados por familia beneficiaria como el presupuesto destinado a *Bolsa Família*. Entre 2007 y 2011, los apoyos entregados a las familias más pobres subieron en un 36%, al pasar de R\$ 50 a R\$ 68¹²⁸. Asimismo, se incrementó el monto máximo al que cada hogar tenía derecho de R\$ 95 a R\$ 200, lo que significó un aumento de más del doble. Asimismo, el presupuesto determinado para el programa pasó del 0.19% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2004 al 0.35% en 2010.

Respecto a los requisitos de condicionalidad, Fabian Borges afirma que se reformularon los heredados de *Bolsa Escola* para hacerlos menos punitivos, ya que la corresponsabilidad estaba lejos de ser una prioridad¹²⁹. De hecho, el diseño de *Bolsa Família* propició la expansión de la cobertura de forma sorprendente, lo cual puede verificarse en la gráfica 3.1. Borges explica que esto se debió a “la orientación programática y la afinidad de la izquierda hacia los programas universales”¹³⁰. Sin embargo, el control de las condiciones se aplicó porque era una necesidad surgida por las críticas de la oposición brasileña y los medios de comunicación¹³¹. Por ello, se exigía una asistencia escolar mínima del 85% de las clases y el seguimiento del calendario de vacunación para los menores de edad¹³². El cumplimiento de los requisitos fue monitoreado, lo cual para nada significó un obstáculo para el crecimiento de la población beneficiaria durante el gobierno de Lula y de la presidenta siguiente como muestra la gráfica 3.1.

¹²⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe”, <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

¹²⁹ Fabian Borges, *op. cit.*, 63

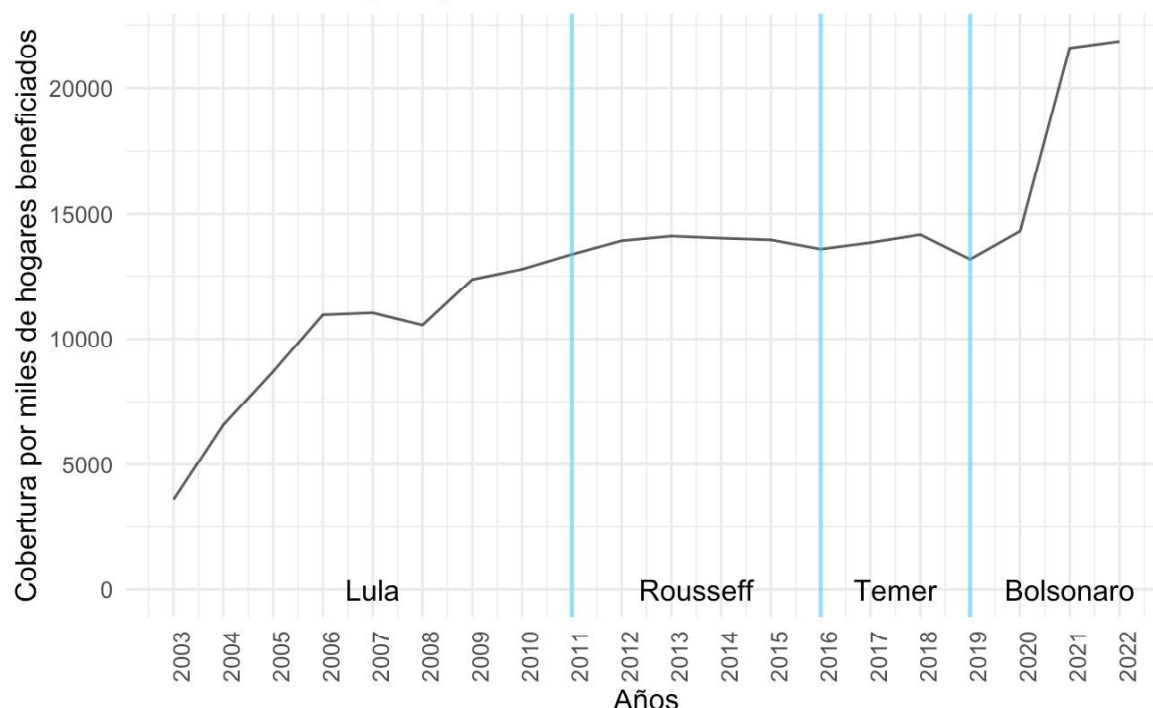
¹³⁰ Fabian Borges, *op. cit.*, 63

¹³¹ Anete B. L. Ivo, “El programa Bolsa Família: el paradigma maximin de justicia social”, *op. cit.*, 185.

¹³² Presidência da República, Decreto No. 5.209 del 17 de septiembre de 2004. Consultado el 28 de noviembre de 2024.

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5209&ano=2004&ato=516oXWU5keRpWT36b>

Gráfica 3.1 Cobertura por hogares de los programas de TC en Brasil



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 28 de septiembre de 2024).

3.3. El turbulento camino de Dilma Rousseff y la ampliación de *Bolsa família*

Las características descritas en el subcapítulo anterior continuaron con la administración de Dilma Rousseff, primera presidenta de Brasil y quien fuera la jefa de gabinete de Lula. Con una larga trayectoria en movimientos sociales y partidos de izquierda, Rousseff se ganó la confianza de Lula, quien la avaló ante el electorado a pesar de nunca haber contendido por un cargo de elección popular¹³³. Esto para nada obstaculizó que la elección de 2010 fuera competida, pues en ella participaron el experimentado político José Serra y la *expetista* Marina Silva. La elección de una mujer perteneciente al PT y allegada a Lula se tradujo en la continuación de las políticas sociales de su predecesor.

¹³³ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 411.

En el Plan Plurianual del gobierno de 2012-2015, se reconoció explícitamente la voluntad de avanzar en los derechos de protección social y se aseguró que los trabajadores debían tener garantizada:

Cobertura de los eventos de enfermedad, invalidez, muerte y edad avanzada; protección a la maternidad, especialmente a la mujer embarazada; protección al trabajador en situación de desempleo involuntario; salario familiar y ayuda a la reclusión para los dependientes de los asegurados de bajos ingresos; pensión por fallecimiento del asegurado, hombre o mujer, al cónyuge o pareja y dependientes¹³⁴.

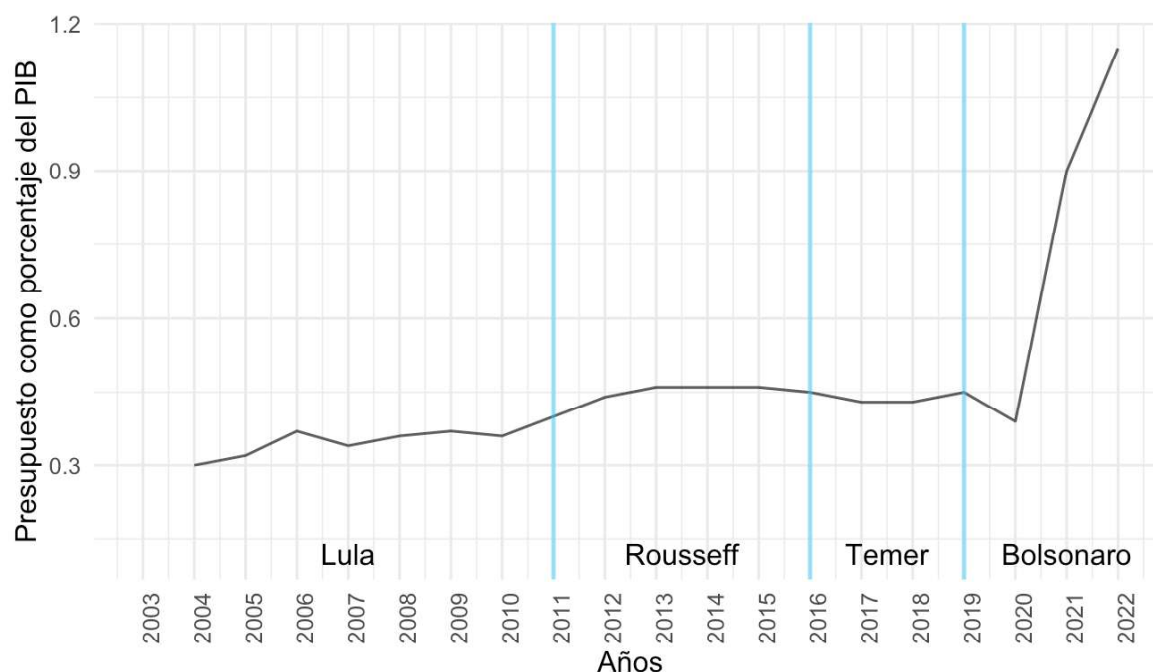
En este sentido se implementaron una serie de políticas para el desarrollo social en el marco del plan *Brasil Sem Miséria* (Brasil Sin Miseria), en el cual *Bolsa Família* tuvo un papel central.

En 2012, bajo el gobierno de Rousseff, se incluyeron nuevos apoyos para sectores vulnerables, lo cual reflejó una extensión de los criterios de elegibilidad. En particular se introdujeron montos variables para mujeres embarazadas y para niños lactantes que alcanzaban R\$ 32 para los hogares pobres y R\$ 160 para los pobres extremos¹³⁵. Asimismo, se incorporó un apoyo económico destinado a la superación de la extrema pobreza que representaba R\$ 292 para los hogares con menores ingresos. Entre el 2012 y el 2016, todos los apoyos aumentaron alrededor del 20%. El presupuesto del PIB asignado al programa pasó del 0.40% en 2011 al 0.45% en 2015 (véase gráfica 3.2) a pesar de haber un estancamiento en la cobertura.

¹³⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Plano Plurianual 2012-2015* (Brasília: 2011), 171.

¹³⁵ Anthony Hall, *op. cit.*, 698.

Gráfica 3.2 Presupuesto como porcentaje del PIB destinado a los programas de TC en Brasil



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 26 de septiembre de 2024).

Estos serían los cambios en las características de *Bolsa Família* con los que cerrarían los gobiernos del PT, pues en el 2016 Dilma Rousseff fue destituida y reemplazada por su vicepresidente, Michel Temer.

3.4. Interinato de Michel Temer: un golpe al *petismo* y a su programa social insignia (2016-2018)

En este contexto, el presidente de la Cámara de Diputados –Eduardo Cunha– decidió dar seguimiento a las peticiones de *impeachment* en contra de la presidenta en respuesta a la falta de apoyo recibida por el PT¹³⁶. Se obtuvieron 367 votos a favor de la destitución de Rousseff frente a 127 en contra. El entonces vicepresidente, Michel Temer, reemplazó a la presidenta el 31 de

¹³⁶ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 426.

agosto de 2016. Temer era miembro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) un partido tradicionalmente centrista con una fuerte presencia en el Congreso y una disposición histórica a formar alianzas con gobiernos de diversas orientaciones políticas.

El PMDB había dejado claro su desacuerdo con respecto a la política económica de los gobiernos del PT en el documento *A travessia social*, en el que se posicionó en favor de la privatización y la focalización de los programas sociales¹³⁷. Esta visión se confirmó en el primer mensaje de Temer ante el Congreso Nacional en 2017, en el que afirmó que:

Al posponer el ajuste necesario, comprometió el resultado fiscal, lo que acabó agravando el panorama recesivo al generar incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad de las cuentas públicas y la dinámica de la deuda. Al aumentar la intervención estatal sobre el sector productivo, redujo la eficiencia y generó distorsiones en la economía. El enfoque excesivo en el estímulo al consumo agravó el marco de ahorro insuficiente de la economía brasileña.¹³⁸

Con esto se anunciaba un ajuste económico que contrastaría con la visión de los gobiernos *petistas*. En 2017 se aprobó una enmienda constitucional que impuso un límite en el gasto público, excepto para lo dispuesto para el pago de la deuda¹³⁹.

El ajuste fiscal afectó de forma importante a *Bolsa Família*, pues se registró una caída en el número de beneficiarios en más de un millón. La justificación fue que muchas personas que recibían el apoyo no cumplían con los requisitos necesarios o tenían mayores ingresos que los que

¹³⁷ “Travessia social: PMDB propõe relançamento de programas e aproximação entre governo e setor privado”, *Observatório de Análise Política em Saúde*, 11 de mayo de 2016, <https://analisepoliticaemsaude.org/noticia/travessia-social-pmdb-propoe-relançamento-de-programas-e-aproximação-entre-governo-e-setor-privado/>, consultado el 27 de noviembre de 2024.

¹³⁸ Presidência da República, *Mensagem ao Congresso Nacional 2017* (Brasília: 2017), consultado el 26 de noviembre de 2024. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-dilma-rousseff-2017-1.pdf/view>.

¹³⁹ *Nueva Sociedad*, “Entrevista a Roberto Véras de Oliveira,” enero de 2017, <https://nuso.org/articulo/roberto-veras-de-oliveira-el-gobierno-de-temer-esta-aplicando-fuertes-recortes-al-gasto-publico-y-social/>.

el programa establecía. Estos datos confirman la hipótesis de que la ideología política presidencial determina el endurecimiento o la flexibilización de los requisitos de elegibilidad. Si bien en este caso no se modificaron los lineamientos establecidos en las reglas de operación del programa, se endurecieron los mecanismos para vigilar el cumplimiento de ellos.

Respecto a los montos, en este período aumentaron en promedio un 5%, al pasar de R\$ 85 a R\$ 89 para el apoyo básico y de R\$ 195 a R\$ 205 para los apoyos variables. Esto representa menos de la mitad del aumento que impulsaron los gobiernos de Lula y Rousseff. Asimismo, el presupuesto destinado al programa como porcentaje del PIB se mantuvo intacto durante los dos años de interinato de Temer, lo cual representó el 0.44% (Véase gráfica 3.2). Con este panorama dejaría la presidencia el miembro del PMDB y pasaría el control al derechista Jair Bolsonaro.

3.5. El gobierno de Bolsonaro y el programa *Auxílio Brasil* (2019-2022)

La llegada al poder de Jair Bolsonaro (2019-2023) reflejó un cambio significativo en el escenario político brasileño, ahora caracterizado por el rechazo a la vieja política y en particular al PT. Bolsonaro fue electo presidente en la segunda vuelta, aunque estuvo cerca de ganar en la primera. La red que le apoyó abarcaba medios de comunicación tradicionales, grupos evangélicos, empresarios y, por supuesto, un sector de las Fuerzas Armadas¹⁴⁰. Su orientación ideológica se conocía desde años previos, pues durante el proceso de *impeachment* de Dilma, cuando Bolsonaro aprovechó para hacer una apología al coronel Brilhante Ustra, quien estuvo a cargo de la represión en São Paulo y torturó a Rousseff durante la dictadura¹⁴¹.

Asimismo, en el mensaje ante el Congreso Nacional en 2019 criticó duramente a los gobiernos anteriores y afirmó que era necesario un cambio de rumbo ambicioso. Bajo esta lógica

¹⁴⁰ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 429.

¹⁴¹ Boris Fausto, Sérgio Fausto, y Paula Abramo, *op. cit.*, 427.

se propuso una política económica que consistía en: 1) una reforma tributaria para mejorar el ambiente de las inversiones; 2) un programa de privatizaciones y concesiones de empresas estatales; 3) medidas de liberalización comercial; 4) reducción de subsidios otorgados por la Unión; 5) otorgar autonomía al Banco Central y, 6) una reforma administrativa en la gestión pública¹⁴². Esto significó la profundización del proyecto neoliberal iniciado a finales del siglo pasado y parcialmente detenido por los gobiernos *petistas*.

Además, en el Plan Plurianual se estipuló que se seguiría con la restricción fiscal planteada desde el gobierno de Temer, cuya enmienda constitucional “se cumple, adaptando el espacio fiscal existente a la aplicación de criterios de selección y priorización de inversiones plurianuales, consideradas de carácter estratégico por el gobierno federal”¹⁴³. Es decir, el gobierno se planteó la tarea de ser más selectivo en la asignación del presupuesto. La palabra equilibrio fiscal es repetida en diversas ocasiones durante todo el Plan Plurianual y es enfático en el apartado destinado a la asistencia social¹⁴⁴.

Durante el primer año de Bolsonaro, el presupuesto y la cobertura de estos programas siguió prácticamente en los mismos niveles con los que cerró Temer, a pesar de hacer 13 pagos a los beneficiarios de *Bolsa Família*. Karla Tomazini afirma que en 2019 el gobierno pagó una mensualidad extra para ocultar el bajo índice de entrada de nuevos receptores del apoyo¹⁴⁵. La limitada atención a este programa se enfrentó a un cambio importante en el ambiente político con el inicio de la pandemia de COVID-19. En este contexto el Congreso impulsó la implementación

¹⁴² Presidência da República, *Mensagem ao Congresso Nacional 2019* (Brasília: 2019), consultado el 26 de noviembre de 2024.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553350/mensagem_presidencial.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

¹⁴³ Ministério da Economia, *Plano Plurianual 2020-2023* (Brasília: 2019).

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ Carla Tomazini, “Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva...”, en *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*, ed. Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Moraes de Sá e Silva y Maria Antonieta Leopoldi (Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023), 84.

de un apoyo temporal para personas en situación de vulnerabilidad denominado *Auxílio Emergencial*, el cual consistió en cinco pagos mensuales de R\$ 600 y tres de \$R 300¹⁴⁶. La ayuda de emergencia sustituyó al beneficio de Bolsa Família para aquellas personas que les convenía cambiar de esquema, pues sólo se podía ser parte de uno de los dos programas.

Esta medida fue posible por la exigencia del Congreso brasileño, el cual había propuesto inicialmente pagos mensuales de \$R 1000. Bolsonaro sacó provecho político de del beneficio de emergencia a pesar de estar en contra de él inicialmente. A partir de la implementación de *Auxílio Emergencial*, la popularidad del presidente se recuperó de la pérdida que tuvo en los primeros meses de la pandemia¹⁴⁷. Esto permitió que la entrega de apoyos se extendiera más de lo previsto y se moderara el discurso en contra de los programas sociales. En 2021, el gobierno de Bolsonaro continuó con la estrategia de *Bolsa Família* y lo renombró como *Auxílio Brasil*, el cual también sustituyó parcialmente al apoyo de emergencia.

Los ajustes conllevaron en un aumento de los montos otorgados, del presupuesto y de los beneficiarios. El nuevo programa social estableció un monto de \$R 400 para todas las personas registradas¹⁴⁸ y añadió criterios meritocráticos al esquema como bonos adicionales por mérito escolar, empleo formal y desempeño deportivo¹⁴⁹. De acuerdo con los datos de la CEPAL, el presupuesto respecto al PIB destinado al programa *Auxílio Brasil* pasó del 0.40% en 2020 al 1.15% en 2022¹⁵⁰, es decir, un incremento de casi el triple. Este aumento presupuestario se reflejó en la

¹⁴⁶ Carla Tomazini, *op. cit.*, 84.

¹⁴⁷ Ines Eisele, “Bolsonaro lucha contra el coronavirus con programas sociales”, *Deutsche Welle*, 2 de septiembre de 2020, <https://www.dw.com/es/bolsonaro-lucha-contra-el-coronavirus-con-programas-sociales/a-54794171>.

¹⁴⁸ Emily Behnke, “Bolsonaro: novo Bolsa Família será de R\$ 400 para “todo mundo, sem exceção”, *Poder 360*, 21 de octubre de 2021, <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-novo-bolsa-familia-sera-de-r-400-para-todo-mundo-sem-excecao/>.

¹⁴⁹ Karla Tomazini, *op. cit.*, 88.

¹⁵⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe,” <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>. Consultado el 10 de noviembre de 2025.

cobertura, la cual pasó de 13.17 a 21.86 millones de hogares (véase gráfica 3.2). Las principales características del programa hasta ahora descritas se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3.1 Cambios en las características de los programas de TC por presidente en Brasil

	Focalizado	Correspon- sabilidad	Montos*	Presupuesto (% del PIB)	Cobertura (millones de hogares)
Lula	Sí	Poco controlada	R\$ 408.96	0.40	13.36
Dilma	Sí	Poco controlada	R\$ 396.47	0.45	13.57
Temer	Sí	Muy controlada	R\$ 471	0.45	13.17
Bolsonaro	Sí	Poco controlada	Sin máximo R\$ 400 por beneficiario	1.15	21.87

Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 26 de septiembre de 2024).

* Cantidad máxima permitida por familia en el último año de gobierno a precios constantes de 2022. Con Bolsonaro el monto corresponde al entregado a cada beneficiario.

Conclusión

En este capítulo se expuso cómo la política social en Brasil ha experimentado un proceso de evolución, al pasar de un sistema corporativista a uno más universalista y con programas de TC enfocados en la reducción de la pobreza. Se analizaron las ideologías políticas y las prioridades sociales de los presidentes Luiz Inácio da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2010-2016), Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022). Los primeros dos gobiernos analizados, encabezados por Lula da Silva y Dilma Rousseff, se enmarcan en la categoría de izquierda

principalmente por su discurso político y su adscripción al PT. Desde su fundación, el PT ha promovido una plataforma centrada en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la ampliación de programas sociales y el fortalecimiento del empleo, lo cual fue reiterado desde la primera candidatura presidencial de Lula en 1989.

En línea con lo previsto por Bobbio, uno de los ejes discursivos centrales de los gobiernos *petistas* fue la promoción de la igualdad en un sentido amplio, así como la disposición del Estado para intervenir en la corrección de desigualdades. En el marco de esta visión, durante el segundo mandato de Lula se observó un aumento continuo en los montos otorgados por familia beneficiaria y en el presupuesto asignado a *Bolsa Família*. Además, se reformularon los requisitos de condicionalidad heredados de *Bolsa Escola* para hacerlos menos punitivos.

En contraste, Michel Temer asumió la presidencia con una postura crítica hacia los gobiernos del PT, tanto en su discurso como en su visión del papel del Estado. Temer promovió el recorte fiscal y una lógica de austeridad, al tiempo que mostró interés en vigilar el cumplimiento de las condicionalidades del programa *Bolsa Família*. Aunque no eliminó el programa, se evidenció una menor disposición a expandirlo, en consonancia con una visión en la que los programas de TC ocupan un papel subordinado a las metas de equilibrio fiscal. Con la llegada de Jair Bolsonaro al poder, se profundizó este viraje hacia la derecha.

En su mensaje ante el Congreso en 2019, Bolsonaro criticó duramente los gobiernos anteriores y afirmó que Brasil necesitaba un cambio de rumbo ambicioso. En consecuencia, propuso una agenda económica compuesta por reformas tributarias, privatizaciones, liberalización comercial y reducción de subsidios. Aunque al inicio de su mandato Bolsonaro redujo el respaldo a *Bolsa Família*, la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y la presión del Congreso lo llevaron a implementar el *Auxílio Emergencial*. Si bien estas medidas surgieron desde el poder

legislativo, el Ejecutivo las integró posteriormente bajo un nuevo programa llamado *Auxílio Brasil*. Este esquema amplió la cobertura, los montos y el presupuesto, e incorporó bonos por méritos académicos, deportivos y laborales.

No obstante, esta expansión parece estar más relacionada a una necesidad coyuntural de enfrentar los efectos de la pandemia. El caso de Bolsonaro muestra cómo factores externos pueden alterar las prioridades ideológicas sin necesariamente modificarlas. Así, mientras los gobiernos de Lula y Dilma priorizaron, desde el discurso, la igualdad y la protección social como ejes centrales de su agenda, los de Temer y Bolsonaro se centraron en el control fiscal y, en el caso de Bolsonaro, en una visión liberal del desarrollo económico, con un papel más limitado del Estado.

En suma, el análisis del caso brasileño respalda la hipótesis central de esta tesis, aunque con una particularidad: la ideología política del gobierno influye en la configuración de los programas nacionales de TC, particularmente en la rigidez de las condicionalidades y el alcance de los beneficiarios. Mientras que los gobiernos de izquierda tienden a flexibilizar los requisitos, los de derecha buscan restringir el acceso y reforzar la condicionalidad, salvo en contextos excepcionales como el de la pandemia. En el siguiente capítulo se analizará de forma comparada los dos estudios de caso presentados en las líneas anteriores.

CAPITULO 4 – EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

El objetivo de este último capítulo es comparar cómo la ideología política de los presidentes ha afectado las características de los programas nacionales de TC en México y Brasil. Además, se analiza en qué medida el contexto económico y político de cada país interviene en la formulación de políticas sociales como lo son las TC. En concreto, se estudian algunas variables que pueden influir en la relación que explora esta tesis como el crecimiento económico, el gasto público social en otros rubros, el presupuesto destinado a otros programas y la política de salario mínimo.

En conjunto, los hallazgos respaldan la hipótesis de que la ideología influye en la orientación de las TC, lo cual se traduce en la flexibilización o endurecimiento de los requisitos de corresponsabilidad. Sin embargo, también resaltan que factores contextuales, como crisis económicas, pueden afectar la percepción que tiene los gobernantes en el diseño y aplicación de los programas de TC, lo que los lleva a realizar adaptaciones pragmáticas. A continuación, se inicia el análisis contextual de México, posteriormente se desarrolla el caso de Brasil y, finalmente, se estudian de forma comparada.

4.1. Los programas sociales dentro del panorama económico en México

Como se expuso en el capítulo 2, México tuvo una continuidad política y partidista de 2000 a 2012. Posteriormente, entre el 2012 y el 2018 hubo una ruptura partidista, pero una relativa continuación en el aspecto ideológico de los presidentes, en particular en la política económica. Durante estos años funcionaron dos programas de TC, primero OPORTUNIDADES y, a partir de 2014, PROSPERA; ambos con el mismo enfoque de política social. Lo anterior significa que operaban mediante un esquema de corresponsabilidad que en caso de incumplimiento suspendía

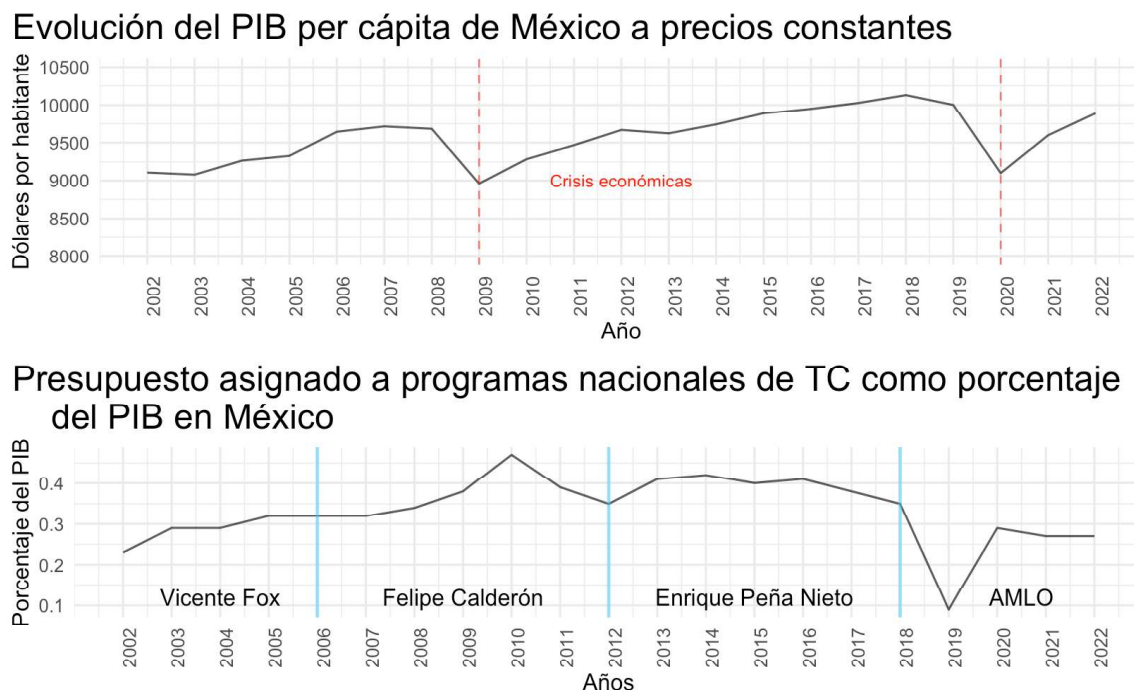
la entrega de los beneficios. Además, la selección de beneficiarios dependía de una estrategia sofisticada de focalización a familias con bajos ingresos.

La uniformidad operativa de los programas terminó con la llegada de López Obrador a la presidencia en 2018. Los cambios en los programas fueron en dos sentidos: la eliminación de los requisitos de corresponsabilidad y la universalización de las becas para educación media superior. No obstante, para el resto de los programas de TC hubo una reducción de la cobertura y del presupuesto. La pregunta es ¿qué otros factores influyeron en estas modificaciones? En las siguientes líneas se exploran las particularidades del caso mexicano para encontrar posibles respuestas a esta pregunta.

En primer lugar, los factores económicos pueden determinar la decisión de un gobierno de destinar mayores recursos a diferentes políticas. De acuerdo con los hallazgos de Niklas Potrafke, el PIB real per cápita es una de las variables exógenas con mayor significancia estadística al momento de predecir la composición del gasto público antes que la ideología partidista¹⁵¹. Potrafke encontró que cuando la economía tiene una caída, los gobiernos la compensan con un incremento en el gasto público. Esto se confirma en el caso mexicano durante las crisis económicas de 2009 y 2020. Como se puede observar en la gráfica 4.1, México ha tenido un sostenido crecimiento, salvo por las importantes recesiones mencionadas.

¹⁵¹ Niklas Potrafke, “Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence From OECD Countries”, *Economics of Governance* 12 (2011): 113.

Gráfica 4.1: Evolución del PIB per cápita y del presupuesto de programas de TC en México



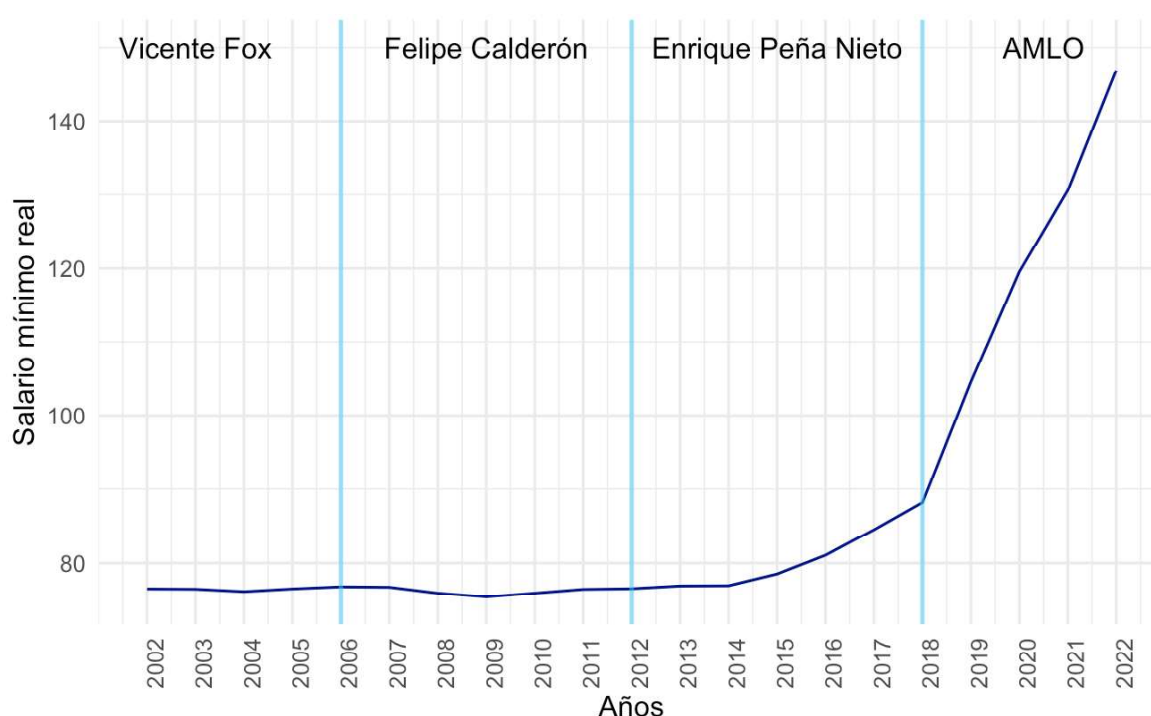
Elaboración propia con datos de la CEPAL y el Banco Mundial. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 15 de noviembre de 2024).

La contracción económica de 2009 provocada por la crisis financiera del año previo tuvo un comportamiento contracíclico en el presupuesto destinado a OPORTUNIDADES. Esta reacción se repitió con menor magnitud en 2020 con las Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBBJ). Para el resto de los años, la relación entre el desempeño económico y el nivel presupuestario de los programas nacionales de TC parece ser directamente proporcional. En todo caso, esta información muestra que la derecha apoyó con mayor énfasis a estos programas en términos de presupuesto y cobertura.

Ahora bien, el hecho de que la derecha mexicana concediera mayor importancia a estos programas, ¿se debe a que la izquierda los considera acciones complementarias a otras políticas? Como se explicó en el primer capítulo, Bizberg identificó una tendencia de los gobiernos de izquierda de impulsar modelos de desarrollo que se complementaban con la política asistencial.

De acuerdo con Gerardo Esquivel, una de las diferencias más relevantes durante el gobierno de López Obrador –y que ha impulsado la reducción de la pobreza laboral en los últimos años– es el aumento al salario mínimo real¹⁵². Esto debido a que la política económica de México consistió en reprimir el salario mínimo entre el año 2000 y 2015. Esto cambió de forma sobresaliente a partir de 2019, como se puede observar en la gráfica 4.2.

Gráfica 4.2: Evolución del salario mínimo real en México



Elaboración propia con datos de la CONASAMI. consultado el 17 de noviembre de 2024, <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>

La gráfica anterior refleja la evolución del salario mínimo real promedio de acuerdo con la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI)¹⁵³. Si bien el aumento comenzó en 2015 con Peña Nieto, la cifra se elevó a niveles destacables durante la administración de López Obrador.

¹⁵² Gerardo Esquivel, “Avances en el combate a la pobreza en México, 2018-2022”, *Revista de Economía Mexicana*, núm. 9 (2024): 53.

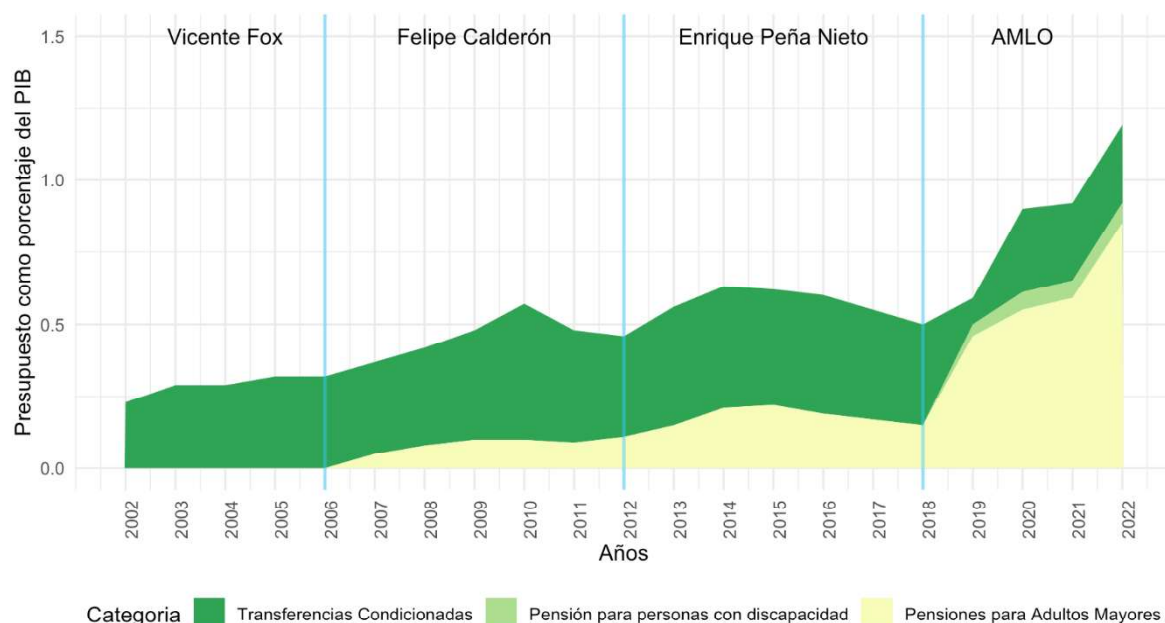
¹⁵³ Gobierno de México, “Evolución del Salario Mínimo”, publicado el 7 de noviembre de 2024, consultado el 17 de noviembre de 2024, <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>

Otra forma de comprobar la complementariedad de los programas de TC es analizar el apoyo que se le ha destinado a otros programas no contributivos. De 2007 a 2013 existía el programa 70 y más, el cual era destinado a personas mayores de 70 años que no recibieran otro tipo de pago por jubilación o pensión, y que residiera en localidades de hasta 20 mil habitantes¹⁵⁴. En 2014 fue sustituido por el Programa Pensión para Adultos Mayores, el cual era focalizado a mayores de 65 años con un ingreso menor a \$1,092 mensuales por concepto de pago de jubilación o pensión contributiva. El monto correspondiente a esta pensión se mantuvo en \$580 al mes entregado bimestralmente durante sus cuatro años de existencia¹⁵⁵. En 2019 fue creado el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), el cual inició entregando \$1,275 de forma mensual, lo que significó un aumento de más del doble en comparación con el gobierno anterior. Este notable incremento en el programa se vio reflejado en el presupuesto, como lo evidencia la siguiente ilustración.

¹⁵⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores”, consultado el 17 de noviembre de 2024, https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S176_FM.pdf.

¹⁵⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF), *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018*, publicado el 28 de diciembre de 2017, consultado el 18 de noviembre de 2024, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0.

Gráfica 4.3: Gasto en otros programas no contributivos en México



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 15 de noviembre de 2024).

Además, el mismo año en que inició la administración de López Obrador se estableció la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP), cuya población objetivo eran mexicanos con:

Discapacidad Permanente de: niñas, niños, adolescentes y jóvenes de cero a veintinueve años de edad cumplidos; personas de treinta a sesenta y cuatro años de edad cumplidos que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas; y, personas adultas de treinta a sesenta y siete años de edad cumplidos que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas¹⁵⁶.

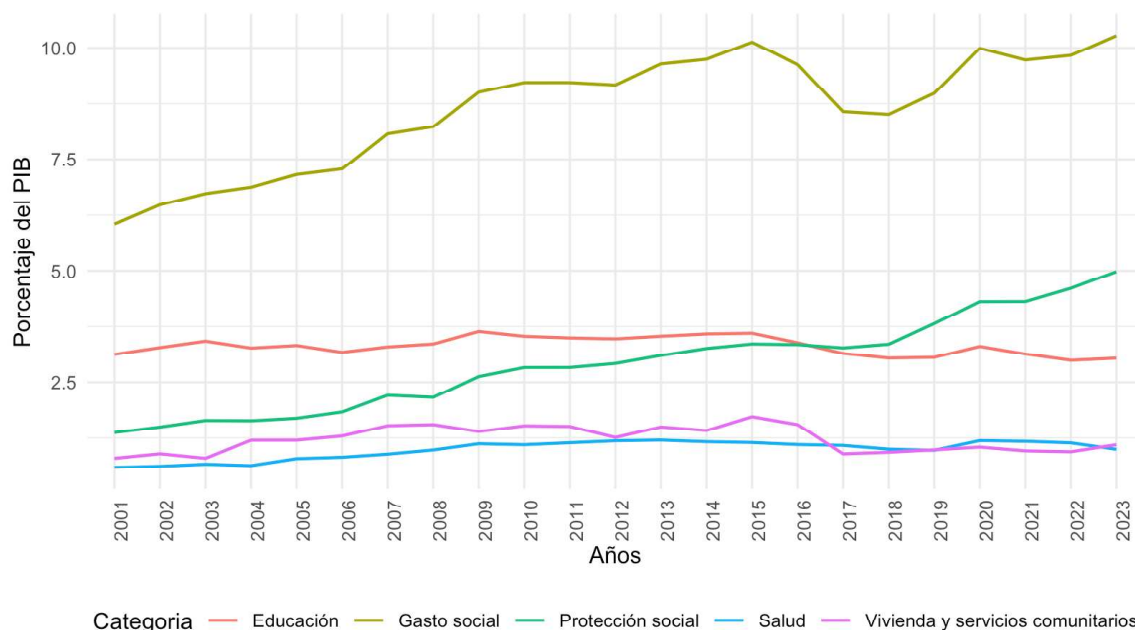
¹⁵⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF), *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020*, publicado el 5 de febrero de 2020, consultado el 18 de noviembre de 2024, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020#gsc.tab=0.

El monto por la pensión inició siendo de \$1,275 y en 2022 alcanzó los \$1,400 mensuales, lo cual significó un aumento equivalente a la inflación. Sin embargo, con los nuevos programas sociales, el gobierno de López Obrador ha sido el que más ha gastado en transferencias monetarias no contributivas, aunque ha reducido las condicionadas.

Con respecto al gasto público social como porcentaje del PIB, la tasa de incremento anual de cada presidente fue de: 0.35 (AMLO)¹⁵⁷, 0.317 (Calderón), -0.117 (EPN) y 0.25 (Fox). De tal forma que quien mayor incremento presupuestario impulsó fue el dirigente de izquierda. De acuerdo con los datos de la CEPAL, la clasificación del gasto que se benefició más durante el gobierno de AMLO fue el de la protección social, mientras que la educación, la salud y la vivienda se mantuvieron prácticamente en los mismos niveles durante los cuatro sexenios. Sorprendentemente, el porcentaje del PIB destinado a la educación tuvo su máxima cifra durante las presidencias de Calderón y Peña Nieto, lo cual contradice los hallazgos de Potrafke sobre que la izquierda tiende a gastar más en el rubro educativo. A continuación, se explora cómo se diferencian estas tendencias y políticas del caso brasileño.

¹⁵⁷ Durante los primeros cuatro años del sexenio (2018-2022).

Gráfica 4.4 Distribución del gasto social en México (2002-2023)



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=en> (consultado el 15 de enero de 2025).

4.2. Los programas sociales dentro del panorama económico en Brasil

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo 3, en Brasil hubo una continuidad partidista e ideológica de 2003 a 2016 representada por los gobiernos del PT, primero los de Lula y después los de Dilma. Durante este período se implementó el primer programa de TC de cobertura nacional y gradualmente se introdujeron en este esquema nuevos apoyos para distintos grupos vulnerables. Para el programa *Bolsa Família* se establecieron criterios de elegibilidad y requisitos de corresponsabilidad que, sin embargo, eran controlados de forma laxa. Los montos otorgados durante este período aumentaron de forma constante, al igual que el presupuesto y la cobertura. Esto cambió con el presidente Michel Temer, quien además de ser de otro partido político, mostró una diferencia clara en su ideología con respecto a sus predecesores.

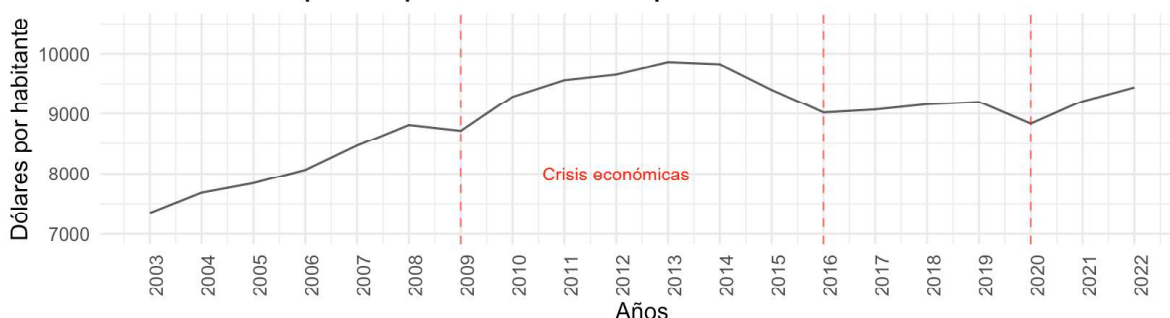
Durante la presidencia de Temer se hizo hincapié en los mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las exigencias de los programas. En consonancia con esta visión, la cobertura de

Bolsa Família se redujo en alrededor de un millón de hogares. En el primer año de Jair Bolsonaro se mantuvo una tendencia similar, pero a partir de 2020 hubo un aumento significativo en el presupuesto y en la cobertura del referido programa. Durante la pandemia de COVID-19, el gobierno de Bolsonaro impulsó un programa de emergencia que posteriormente se fusionó de forma parcial con *Bolsa Família*. En 2021 se creó *Auxílio Emergencial* en el que los montos diferenciados se eliminaron y se destinó un apoyo de \$R400 a cada beneficiario.

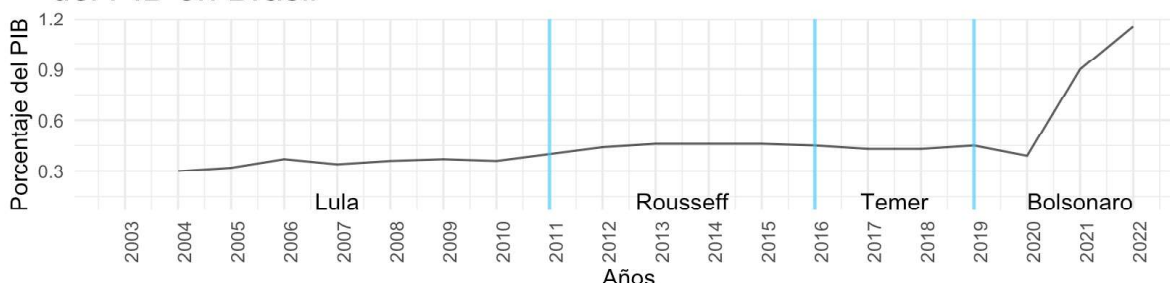
En 2020 el porcentaje del PIB transferido a *Bolsa Família* tuvo un comportamiento contracíclico bajo el liderazgo del derechista Jair Bolsonaro, lo cual difiere de los gobiernos anteriores. Como muestra la gráfica 4.4, durante la crisis económica de 2009, el presupuesto fue ligeramente incrementado, mientras que en 2015 y 2016 el gasto se mantuvo básicamente en el mismo nivel que antes. Con Temer, la situación económica mejoró lentamente y el porcentaje del PIB dirigido a TC se mantuvo igual, como se puede apreciar en la gráfica. Es decir, si bien el presupuesto de los programas había tenido una tendencia procíclica, este gobierno respondió a la recesión por COVID-19 con un incremento notable bajo el esquema de *Auxílio Brasil*.

Gráfica 4.5: PIB per cápita y presupuesto de programas de TC en Brasil

Evolución del PIB per cápita de Brasil a precios constantes



Presupuesto asignado a programas nacionales de TC como porcentaje del PIB en Brasil



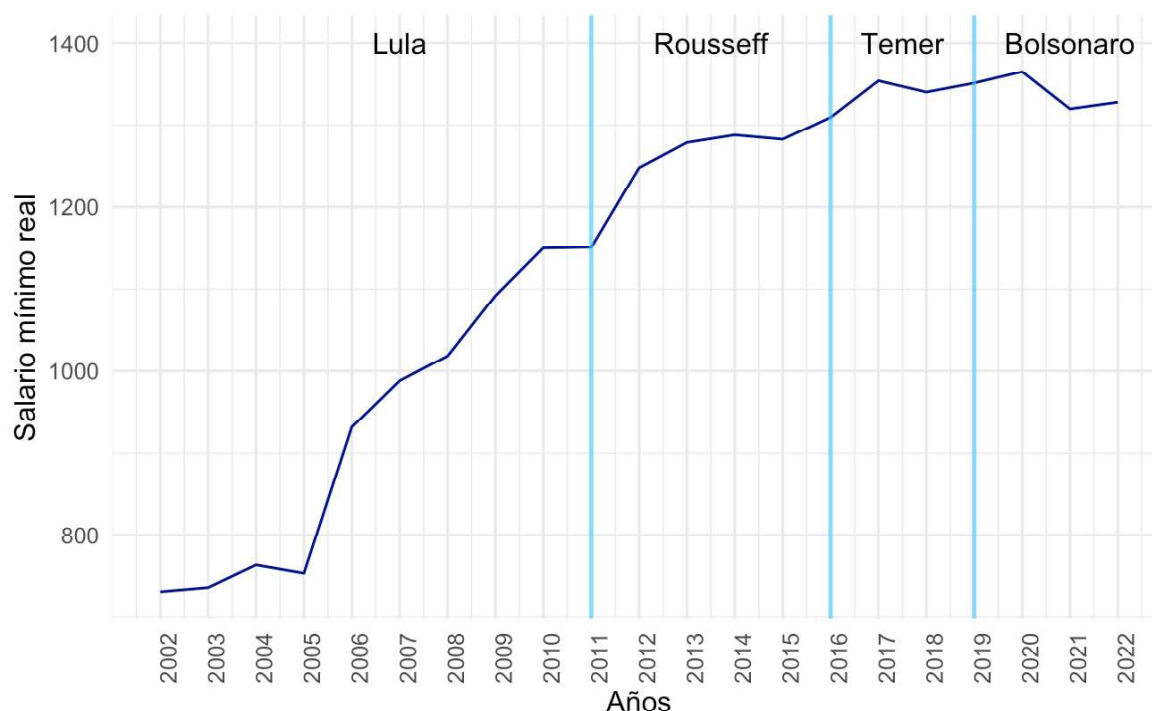
Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 17 de noviembre de 2024).

Entonces, si la derecha bolsonarista expandió estos programas, ¿qué hizo la izquierda? De acuerdo con Bizberg, durante los gobiernos del PT se implementó un modelo desarrollista en Brasil y un programa amplio de redistribución con políticas como la expansión del salario mínimo¹⁵⁸. Es decir, el programa *Bolsa Família* formaba parte de una estrategia más amplia de políticas públicas. Por el contrario, durante el gobierno de Temer el aumento en el salario real fue mínimo comparado con los incrementos impulsados por los presidentes anteriores. Sin embargo, fue hasta la administración de Jair Bolsonaro en que el poder adquisitivo del salario mínimo se contrajo. Los

¹⁵⁸ Ilán Bizberg, “Variedades de capitalismo, crecimiento y redistribución en asia y latinoamérica”, en *Variedades de Capitalismos En Crisis*, editado por Ilán Bizberg y Alberto Aziz Nassif, 103–34 (El Colegio de México, 2021), 117.

datos de la gráfica 4.5 representan los salarios mínimos reales promedio de acuerdo con los datos publicados por el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*¹⁵⁹.

Gráfica 4.6: Salario mínimo real en Brasil



Elaboración propia con datos del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37667> (consultado el 16 de noviembre de 2024).

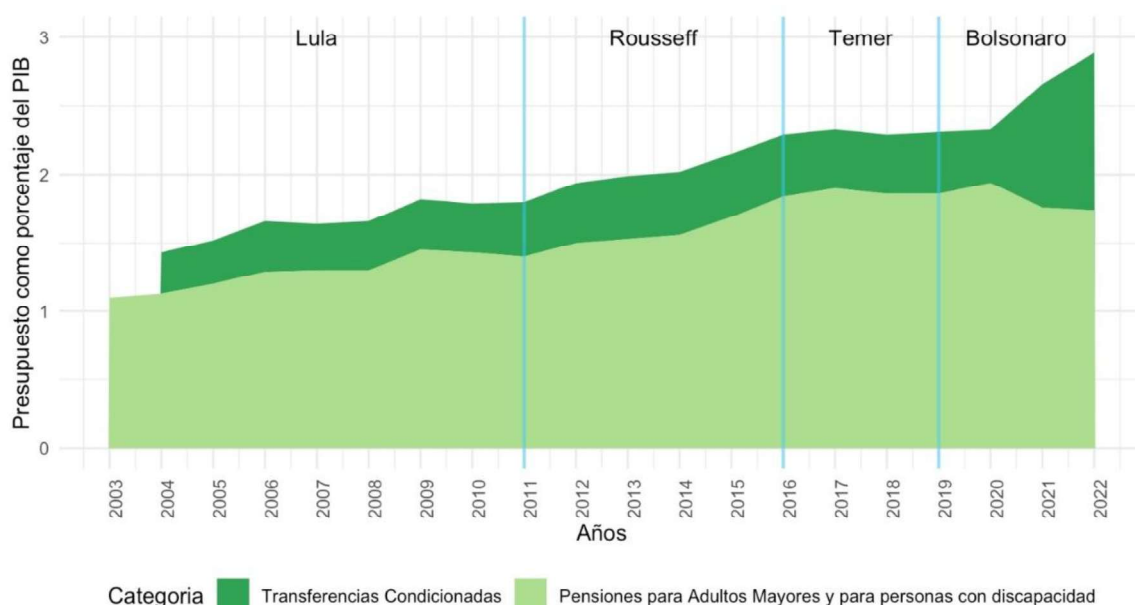
Durante los gobiernos del PT se invirtió en *Bolsa Família*, se expandieron los programas de pensiones sociales *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) y *Previdência Rural*. El BPC, establecido en 1996, garantiza un ingreso mínimo mensual a personas mayores de 65 años o con discapacidad severa que pertenezcan a familias con ingresos inferiores a un cuarto del salario mínimo¹⁶⁰. Asimismo, la *Previdência Rural*, institucionalizada en 1993, amplió significativamente

¹⁵⁹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Salário mínimo real*, actualizado el 8 de noviembre de 2024, consultado el 18 de noviembre de 2024, <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37667>.

¹⁶⁰ Socialprotection.org, *Benefício de Prestação Continuada, BPC (Continuous Benefit Programme)*, actualizado el 23 de octubre de 2024, consultado el 18 de noviembre de 2024, <https://socialprotection.org/es/discover/programmes/beneficio-de-prestação-continuada-bpc-continuous-benefit-programme>.

los derechos de los trabajadores rurales, ofreciendo pensiones a los empleados y a las personas con discapacidad que habitaran entornos rurales. Su expansión representó un avance histórico en la inclusión de las poblaciones rurales en el sistema de seguridad social, aunque ha enfrentado desafíos fiscales en el contexto de las reformas previsionales recientes del gobierno de Temer como muestra la gráfica 12. En ella se refleja el aumento sostenido que hubo a los programas no contributivos, tanto condicionados como no condicionados, durante los gobiernos del PT. Durante la presidencia de Michel Temer hay un estancamiento en el gasto de las TC y, después, con Jair Bolsonaro, un incremento. Esto estuvo acompañado con una disminución los programas de *Prévidencia Rural* y el BPC, es decir, para las pensiones de adultos mayores y para personas con alguna discapacidad.

Gráfica 4.7: Gasto en otros programas no contributivos en Brasil

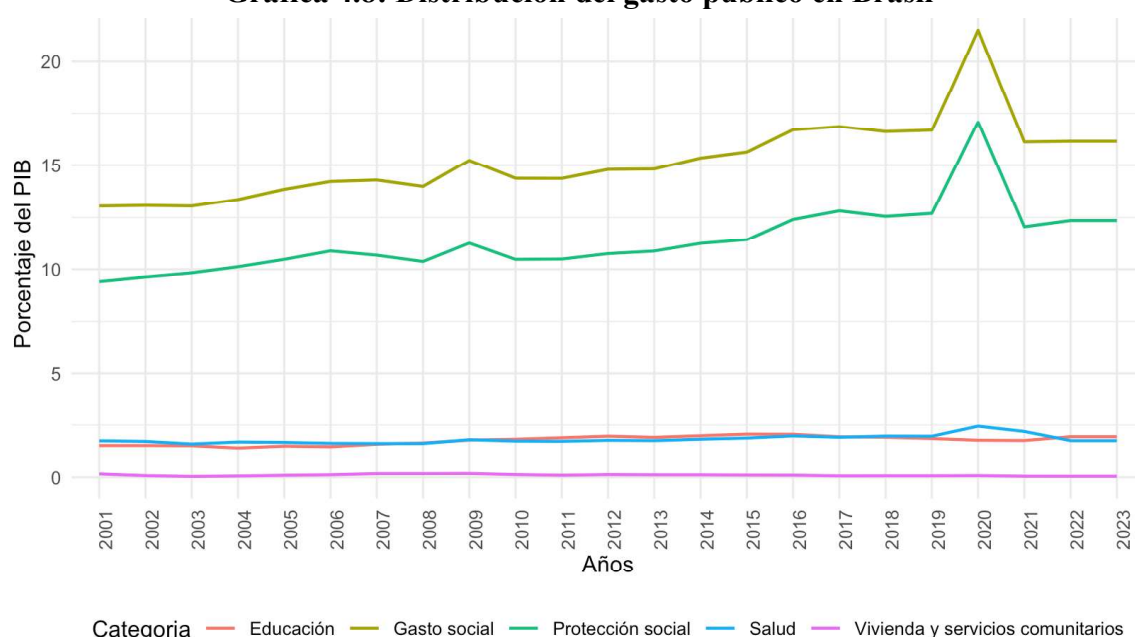


Elaboración propia con datos de la CEPAL y el Banco Mundial. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> (consultado el 15 de noviembre de 2024).

Además, con respecto al gasto público social como porcentaje del PIB, la tasa de incremento anual de cada presidente fue de: 0.175 (Lula), 0.46 (Dilma), 0.0 (Temer) y -0.2 (Bolsonaro). Es decir, ambos gobiernos del PT en promedio aumentaron mucho más el presupuesto

público social que los gobiernos de Temer y Bolsonaro. Para finales de 2022, el último año que analiza esta tesis, el presupuesto en términos reales era menor del que dejó Dilma. De igual forma se puede confirmar la idea de que el aumento del gasto en protección social de 2020 fue únicamente una medida contracíclica del gobierno de Bolsonaro, pues para 2021 la cifra se redujo en comparación al gobierno anterior. En el apartado siguiente se cotejan cada uno de los resultados descritos hasta aquí con el caso mexicano.

Gráfica 4.8: Distribución del gasto público en Brasil



Elaboración propia con datos de la CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=en> (consultado el 15 de enero de 2025).

4.3. Análisis comparado de los casos: diferencias y similitudes de México y Brasil

Los contextos concretos de cada país han definido la forma en que se desarrollan las ideologías políticas de los presidentes y cómo éstas condicionan a los programas nacionales de TC. La izquierda brasileña gobernó alrededor de 14 años e impulsó un modelo desarrollista que fue interrumpido abruptamente por la destitución de Dilma Rousseff y el interinato de Michel Temer. Casi al mismo tiempo, en México, el PAN estuvo en la presidencia durante 12 años, con un ideario

de sus presidentes y del partido que se asociaba con una agenda de derecha. De 2012 a 2018 regresó el priísmo al gobierno de México y continuó con las reformas de corte neoliberal que habían sido impulsadas por los antecesores, lo cual representó una continuidad ideológica con respecto a la política económica.

En Brasil, de 2016 a 2019, el presidente interino Michel Temer criticó duramente las acciones del petismo, mostró suspicacia al programa insignia *Bolsa Família* y puso candados al gasto público. Por el contrario, en México ganó las elecciones un presidente identificado con la izquierda en 2018 con una idea de política económica distinta a la de sus predecesores y retóricamente antineoliberal. Esto contrasta con Brasil, cuyo presidente a partir de 2019, Jair Bolsonaro, militaba con ideas de extrema derecha, criticó con mayor vehemencia la actuación de los gobiernos del PT y confirmó su compromiso con la austeridad en el presupuesto público impuesta por el gobierno anterior. Estos cambios se tradujeron en modificaciones en los programas nacionales de TC que fueron en diferentes sentidos en cada país, aunque con ciertas similitudes.

Por un lado, el caso mexicano demostró que la ruptura ideológica coincide con los cambios más abruptos en el funcionamiento de los programas de TC a partir del presidente López Obrador, los cuales fueron en dos sentidos: 1) la eliminación de los requisitos de corresponsabilidad y 2) la universalización de las becas para educación media superior. La derecha mexicana impulsó el gasto y la cobertura de las TC de forma lenta pero constante. En Brasil, la izquierda creó este tipo de programas y extendió ampliamente su cobertura, presupuesto y montos. Con Temer el aumento en los apoyos fue mínimo, disminuyó la cobertura y el presupuesto se estancó. Lo mismo ocurrió en el primer año de gobierno de Bolsonaro, pero la dinámica cambió a partir de 2020 con la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19. Esto apunta más bien a que la reacción del

derechista fue aumentar los programas como una estrategia contracíclica y para mejorar sus niveles de popularidad.

Es decir, salvo en los casos de crisis, el crecimiento económico tiene una capacidad explicativa limitada sobre el diseño u operación de los programas nacionales de TC. Una explicación alternativa es la centralidad o complementariedad que representan estos programas en las estrategias de protección social general. En este capítulo se encontró que en los períodos en los que gobiernan presidentes vinculados con la izquierda se impulsan políticas laborales como el incremento al salario mínimo real. En ambos países los aumentos salariales fueron destacables con los gobiernos del PT y de MORENA en Brasil y México, respectivamente. Además, dentro de los programas no contributivos, la izquierda priorizó las pensiones sociales antes que las TC.

Conclusión

Los programas sociales en México y en Brasil han sido influidos por las ideologías políticas de los presidentes en turno, en particular en la rigidez y observancia de sus condicionalidades, aunque la cobertura y el presupuesto destinado a ellos puede variar en contextos de crisis económica. En México, durante los gobiernos del PAN y el PRI (2000-2018), los programas OPORTUNIDADES y PROSPERA mantuvieron una continuidad operativa, con esquemas de corresponsabilidad y estrategias focalizadas a familias de bajos ingresos. Sin embargo, con la llegada de López Obrador en 2018, se eliminó la corresponsabilidad y se avanzó hacia la universalización de ciertos apoyos educativos, aunque en términos reales se disminuyó el presupuesto y la cobertura de los programas de TC. Lo anterior en parte debido a que algunos programas dejaron de ser propiamente TC y pasaron a formar parte de otro tipo de esquemas.

En Brasil, los programas de TC como *Bolsa Família* tuvieron un desarrollo destacado bajo los gobiernos del PT (2003-2016). Posteriormente, con Michel Temer, aunque se mantuvieron los

programas, se observaron reducciones en cobertura y una intención de fortalecer las condicionalidades. Con Bolsonaro inicialmente se redujo el apoyo a *Bolsa Família*, pero durante la crisis económica de 2020 incrementó significativamente el presupuesto del programa *Auxílio Brasil* como medida contracíclica, contrastando con la tendencia de austeridad previa. Además, como se afirmó en el tercer capítulo, el cambio de perspectiva de Bolsonaro con respecto a estos programas asistenciales se debió en cierta medida al beneficio político que obtuvo de ellos.

Ambos países ilustran cómo las ideologías de los gobiernos moldean la función de los programas de TC y explican la centralidad que ocupan los mismos en la política social de cada gobierno. En México, los aumentos al salario mínimo real con López Obrador, junto con el énfasis en pensiones sociales, muestran una reconfiguración hacia políticas redistributivas menos focalizadas. En Brasil, las políticas del PT destacaron por combinar incrementos salariales con expansiones de la seguridad social no contributiva. Estas dinámicas reflejan la interacción entre contexto político, económico e ideológico en el diseño y evolución de programas sociales.

Aunque no es objetivo de esta tesis establecer una comparación detallada de las ideologías presidenciales, es posible identificar algunos elementos de similitud y contraste entre los presidentes analizados. Las ideologías políticas se adaptan a los contextos históricos y nacionales, por lo que las categorías de izquierda y derecha adquieren matices particulares en cada país. La izquierda latinoamericana, aunque diversa, comparte una cierta afinidad entre sí. Tanto Lula como López Obrador pueden considerarse parte de una izquierda que se opone a la centralidad del mercado, promueve la defensa de los pobres y reivindica un papel activo del Estado en la reducción de disparidades. Sin embargo, mientras los gobiernos del PT fueron más consistentes y enfáticos en la defensa de la igualdad en todas sus dimensiones, el discurso de López Obrador no ha

problematizado con la misma intensidad el tema de la desigualdad, aunque ha hecho de la lucha contra la pobreza su bandera principal.

Por su parte, los gobiernos de derecha en ambos países –Fox, Calderón y Peña en México, y Temer y Bolsonaro en Brasil– exhiben similitudes en cuanto a su inclinación hacia el recorte del gasto, la apertura y desregulación de los mercados y la autopercepción como defensores de la libertad individual y del orden fiscal. Aunque existen diferencias en sus trayectorias políticas y contextos nacionales, los gobiernos que en esta tesis son categorizados como derecha convergen en una visión más restrictiva de la política social, en la que las transferencias monetarias tienden a ocupar un papel central en su agenda y con mayor observancia en su componente condicionado.

CONCLUSIÓN

La pregunta central de esta investigación es ¿cómo la ideología política de los presidentes influye en las características de los programas nacionales de TC en México y en Brasil? Para responder esta interrogante se planteó la hipótesis de que la izquierda tiende a flexibilizar o incluso eliminar las condicionalidades, al considerar a las TC como parte de un derecho social, integrado a otras políticas redistributivas; mientras que la derecha enfatiza mecanismos estrictos de corresponsabilidad y focalización, con una mirada centrada en la eficiencia fiscal y la inversión en capital humano. Esta propuesta teórica se inspiró, entre otras obras, en los planteamientos de Fabián A. Borges, quien investigó la intersección entre ideología y políticas sociales en América Latina.

El análisis expuesto a lo largo del texto confirma la hipótesis al evidenciar diferencias en el diseño y operación de las TC vinculadas a cambios de ideología presidencial, aunque con algunos matices. Los gobiernos de izquierda, como los del PT en Brasil y López Obrador en México, han reducido o eliminado el control de condiciones e implementando otro tipo de políticas redistributivas, como el aumento de salarios mínimos y las pensiones sociales. En contraste, los gobiernos de derecha han enfatizado la focalización y las condicionalidades estrictas, reflejando así su interés en la formación de capital humano y de estabilidad fiscal. Por ejemplo, los gobiernos del PAN y Peña Nieto en México, así como el de Temer en Brasil privilegiaron la corresponsabilidad y su monitoreo como elementos centrales de sus estrategias. Sin embargo, el caso de Bolsonaro impone un matiz, pues al mejorar su popularidad con los programas sociales en un contexto de crisis económica, amplió el alcance de las TC y las hizo parte central de su agenda social.

En el primer capítulo se delimitó, a partir de la definición de Sánchez Martínez, el concepto de ideología política y se complementó con los tres criterios que la componen según John Gerring: coherencia, estabilidad y contraste de las ideas. Con respecto a los programas nacionales de TC, se definieron como apoyos monetarios de asistencia social normalmente dirigidos a grupos vulnerables y que condicionan su entrega al cumplimiento de ciertas actividades. De igual forma, se presentó una sucinta revisión de literatura que permitió estructurar los estudios de caso de los capítulos 2 y 3. Con base en los argumentos de Fabias A. Borges se infirió que la ideología presidencial puede influir en la definición de prioridades de los programas nacionales de TC, lo que impactaría principalmente en la cobertura y las condicionalidades.

Asimismo, se explicó el proceso de transformación económica que dio origen a los programas de TC, la cual comenzó de forma generalizada con la crisis de la deuda latinoamericana. A pesar de que las políticas asistenciales condicionadas se relacionan con el proyecto neoliberal, los gobiernos de distintas orientaciones ideológicas han replicado e impulsado la difusión de dichos programas, incluso aquellos que han criticado abiertamente al neoliberalismo. Este es el caso de los presidentes inmersos en lo que se conoció como la ‘marea rosa’, por ejemplo, Lula, quien creó y amplió su propio programa nacional de TC. Aunque López Obrador llegó a la presidencia de México mucho después que otros líderes de izquierda en América Latina, impulsó su propio esquema asistencialista al modificar los TC existentes.

En el segundo capítulo se explicó cómo cambió la política social mexicana a finales del siglo XX y se analizó si los cambios en la ideología presidencial coincidieron temporalmente con las modificaciones en los programas de TC. En este apartado se identificó una relativa continuidad ideológica entre los primeros tres gobiernos y una ruptura en el caso de López Obrador. Esta ruptura ideológica coincidió con los cambios más abruptos en los programas de TC respecto a sus

características, pues durante los años anteriores se había mantenido el mismo esquema de programa social. Durante los gobiernos del PAN y el PRI (2000-2018), los programas OPORTUNIDADES y PROSPERA mantuvieron una continuidad operativa, con esquemas de corresponsabilidad y estrategias focalizadas a familias de bajos ingresos. Las diferencias en el modelo de López Obrador fueron en dos sentidos: 1) eliminación de los requisitos de condicionalidad o corresponsabilidad y 2) la universalización de las becas para educación media superior. No obstante, se observó una disminución en la cobertura de los programas de TC, sobre todo porque muchos pasaron a formar parte de otro tipo de esquemas de TM.

En el tercer capítulo se expuso la evolución de la política social brasileña a finales del siglo XX y principios del XXI. También se evaluaron los cambios en la ideología presidencial y las modificaciones en los programas de TC de alcance nacional. En esta sección se identificó una importante continuidad ideológica y partidista en los primeros dos presidentes, ambos representantes del PT. Con respecto a los programas nacionales de TC, fueron inicialmente impulsados por Cardoso y adaptados en el gobierno de Lula para hacerlos más accesibles. Lula y Dilma se enfocaron en expandir estos programas para atender a sectores vulnerables. Durante el interinato de Temer se señalaron irregularidades relacionadas con la cantidad de personas que debían recibir el beneficio de *Bolsa Família*. Tanto Temer como Bolsonaro priorizaron ajustes fiscales, aunque mantuvieron —y en el caso de Bolsonaro, ampliaron— los apoyos directos a través de programas como *Auxílio Brasil*.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analizaron y compararon los aspectos particulares de los casos. En concreto, se estudiaron algunas variables que pueden influir en la relación que explora esta tesis, como el crecimiento económico, el gasto público social destinado a otros sectores, el presupuesto de otros programas y la política del salario mínimo. En ambos casos las

variaciones en cobertura y presupuesto se relacionan con el comportamiento del PIB per cápita; sin embargo, la derecha mexicana y brasileña utilizaron más el gasto en los programas de TC como medida contracíclica. Además, en este capítulo se ilustró cómo las ideologías de los gobiernos moldean la función de los programas de TC, con diferencias en la priorización de políticas complementarias. En México, los aumentos al salario mínimo real bajo López Obrador, junto con el incremento en pensiones sociales, muestran una reconfiguración de la política económica. En Brasil, las políticas del PT destacaron por combinar incrementos salariales con expansiones de la seguridad social no contributiva.

Esta tesis contribuye a la discusión académica sobre el papel de la ideología gobernante en la política social y en la distribución del gasto público. A pesar de que la investigación es poco representativa del fenómeno, el valor reside en el análisis de las particularidades tanto de las ideologías en cada país como de los programas asistenciales en su modalidad condicionada. A diferencia de otras investigaciones, las cuales suelen ser eminentemente cuantitativas, en este trabajo se puede ver la interacción entre el contexto político, económico e ideológico en la evolución de programas sociales.

Sin embargo, los resultados invitan a profundizar y continuar la investigación en los casos estudiados en este texto. Tan sólo en Brasil ha habido un desarrollo político interesante, pues Lula regresó a la presidencia en 2023 y retomó su programa insignia, *Bolsa Família*. De acuerdo con lo que ahora se sabe, el gobierno del *petista* busca que el programa sea más inclusivo, pero manteniendo las condiciones obligatorias. El relanzamiento de este esquema podría inspirar a otros países de América Latina a renovar sus políticas sociales. En el mismo sentido, México continuó con el modelo de López Obrador, en el que todo apunta a que las pensiones sociales para adultos

mayores y personas con discapacidad siguieron expandiéndose en términos de monto y presupuesto.

Más aún, la presidenta de México a partir de octubre de 2024 es la izquierdista Claudia Sheinbaum, quien ha anunciado nuevos programas, como la Pensión para Mujeres de 60 a 64 años y la Beca Universal Rita Cetina Gutiérrez, que ampliaría el alcance de las becas educativas a todas las familias con hijos en escuelas públicas de nivel básico. Además, reafirmó el compromiso de mantener y ampliar los programas sociales existentes, asegurando incrementos por encima de la inflación para preservar su poder adquisitivo. Los cambios en ambos países parecen ir en la misma dirección que sugiere Fabian A. Borges y se sostiene en esta tesis que, por las limitaciones de tiempo e información disponible, se restringe su estudio al período de 2002 a 2022.

Este trabajo tiene, sin embargo, limitaciones importantes que deben ser reconocidas. En primer lugar, se privilegió una dimensión específica de la ideología, sobre todo la vinculada a la visión de los derechos sociales y la distribución de responsabilidades entre el Estado y los beneficiarios. No obstante, existen otras dimensiones ideológicas relevantes que responden a preocupaciones sociales, culturales o morales, y que también pueden influir en el diseño de la política social. La ideología es un concepto amplio, contextual y muchas veces contradictorio en sí mismo. En segundo lugar, aunque se mostraron los cambios en la estructura de los programas sociales, no se profundizó en las causas del estancamiento del gasto en salud y educación en México durante el gobierno de izquierda, un tema clave que, aunque fuera del alcance de esta tesis, merece una discusión futura para entender la coherencia general del modelo económico y social adoptado.

A pesar de esas limitaciones, los hallazgos presentados permiten enfatizar un mensaje central: la ideología presidencial influye en la operación y la lógica de los programas de TC en

América Latina. Lejos de ser herramientas neutrales o puramente técnicas, estos programas reflejan concepciones políticas sobre el papel del Estado y la justicia social. Entender cómo esas concepciones se materializan en políticas concretas permite no sólo explicar las trayectorias recientes de México y Brasil, sino también anticipar posibles escenarios para la evolución de los programas sociales en la región. Por último, queda pendiente estudiar los efectos de estos cambios en los indicadores que buscan incidir. En una región marcada por las desigualdades y la pobreza, ser crítico de estos programas es crucial para su mejoramiento.

BIBLIOGRAFÍA

- “Declaración de Principios de Morena”.
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152760/CGex202308-18-rp-1-4-a1.pdf>.
- “Mensaje del Presidente Felipe Calderón con motivo de su Cuarto Informe de Gobierno”.
<https://cede.izt.uam.mx/wp-content/uploads/2023/02/2010-FCH-4o-informe.pdf>.
- “Travessia social: PMDB propõe relançamento de programas e aproximação entre governo e setor privado”. *Observatório de Análise Política em Saúde*, 11 de mayo de 2016.
<https://analisepoliticaemsaude.org/noticia/travessia-social-pmdb-propoe-relancamento-de-programas-e-aproximacao-entre-governo-e-setor-privado/>. Consultado el 27 de noviembre de 2024.
- Alesina, Alberto. “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game.” *The Quarterly Journal of Economics* 102, no. 3 (1987): 651–78.
<https://doi.org/10.2307/1884222>.
- Allan, James, y Lyle Scruggs. “Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies”. *American Journal of Political Science* 48, no. 3 (2004): 496-512.
- Altamirano, Melina, y Laura Flamand Gómez. 2025. “Entre el universalismo y la recentralización: la política social del gobierno de López Obrador en México (2018–2024)”. *Foro Internacional*, mayo. Ciudad de México: El Colegio de México, 01–58.
- Arcudia Hernández, Carlos Ernesto. 2021. “Neoliberalismo y derecho económico: La privatización de las empresas estatales en México 1982-2000”. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 29 (58): 32-51. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>.

- Barba Solano, Carlos E., y Enrique Valencia Lomelí, coords. *La reforma social en América Latina en la encrucijada: Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- Behnke, Emilly. “Bolsonaro: novo Bolsa Família será de R\$ 400 para ‘todo mundo, sem exceção.’” *Poder360*, 21 de octubre de 2021. Consultado el 28 de octubre de 2024. <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-novo-bolsa-familia-sera-de-r-400-para-todo-mundo-sem-excecao/>.
- Behnke, Emilly. “Bolsonaro: novo Bolsa Família será de R\$ 400 para “todo mundo, sem exceção””. *Poder 360*, 21 de octubre de 2021. <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-novo-bolsa-familia-sera-de-r-400-para-todo-mundo-sem-excecao/>.
- Beland, Louis, y Sam Oloomi. “Party Affiliation and Public Spending: Evidence From U.S. Governors”. *Economic Inquiry* 55, no. 2 (2016): 1-14.
- Bellido, Héctor, Laura Olmos, y Jesús Román. “Do Political Factors Influence Public Health Expenditures? Evidence Pre- and Post-Great Recession”. *The European Journal Health Economics* 20, no. 3 (2018): 455-474.
- Bénédict de la Briere, et al. “Progres de México: Focalización innovadora, centrado en el género y sus efectos en el bienestar social”. *En Breve*, núm. 17 (2003): 1-4.
- Bizberg, Ilán, y Alberto Aziz Nassif. *Variedades de capitalismos en crisis*. Primera edición. Ciudad de México: El Colegio de México, 2021.
- Bizberg, Ilán. "Tipos de Capitalismo y Sistemas de Protección Social." En *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Primera edición, 493-521. 2015.

Bizberg, Ilan. *Four Worlds of Welfare State in Latin America*. Cham: Palgrave Macmillan, 2024.

<https://doi.org/10.1007/978-3-031-44420-3>.

Bizberg, Ilán. *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. 1.^a ed. México: El Colegio de México, 2015.

Bobbio, Norberto. *Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus, 1995.

Bonal, Xavier, y Aina Tarabini. “Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones del programa Bolsa Escola”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 11, no. 30 (julio-septiembre 2006): 943-970.

Borges, Fabián A., ed. *Human Capital versus Basic Income: Ideology and Models for Anti-Poverty Programs in Latin America*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022.
<http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.12001219>.

Cámara de Diputados. *Informes Presidenciales - Vicente Fox Quezada*. 2006.
<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>.

Cameron, David R. “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis.” *The American Political Science Review* 72, no. 4 (1978): 1243–61.
<https://doi.org/10.2307/1954537>.

Cecchini, Simone, Pablo Villatoro, y Xavier Mancero. “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, no. 134 (agosto de 2021).
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/25b6a515-182d-4a7d-8f68-87443adbace9/content>.

Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf. Consultado el 7 de septiembre de 2024.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). "Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe." <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

Cisneros Yescas, Isaac. *Las bases ideológicas de la independencia partidista en México: actitudes, comportamiento político y decisión electoral*. Primera edición. Ciudad de México: El Colegio de México, 2023.

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA. "Debate presidencial 26 de abril 2006." Publicado el 24 de noviembre de 2015. https://www.youtube.com/watch?v=RTQtE_0kt4I.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores*. Consultado el 17 de noviembre de 2024. https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S176_FM.pdf.

Cordera, R. y Cabrera, C. *La política social en México: tendencias y perspectivas*, Distrito Federal: UNAM; 2007.

Cordera, Rolando, y Carlos Javier Cabrera Adame, eds. *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, 2008.

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007.

Publicado el 28 de febrero de 2007. Consultado el 14 de noviembre de 2025.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79842/2007_-

[_OPORTUNIDADES.pdf.](#)

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. Publicado el 30 de diciembre de 2014. Consultado el 16 de noviembre de 2024.

[https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014#gsc.tab=0.](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002. Publicado el 15 de marzo de 2002. Consultado el 27 de octubre de 2024.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf.](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF). PLAN Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado el 30 de mayo de 2001. Consultado el 27 de octubre de 2024.

[https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0.](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (DOF). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018.* Publicado el 28 de diciembre de 2017. Consultado el 18 de noviembre de 2024.

[https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0.](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. Publicado el 28 de diciembre de 2017. Consultado el 18 de noviembre de 2024.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0.

Diario Oficial de la Federación (DOF). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020*. Publicado el 5 de febrero de 2020. Consultado el 18 de noviembre de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020#gsc.tab=0.

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012. Publicado el 30 de diciembre de 2011. Consultado el 10 de noviembre de 2024. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79554/2012.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Publicado el 29 de diciembre de 2008. Consultado el 18 de noviembre de 2024. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79549/2009.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Publicado el 29 de diciembre de 2017. Consultado el 18 de noviembre de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017#gsc.tab=0.

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013.

Publicado el 18 de febrero de 2013. Consultado el 18 de noviembre de 2024.
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79555/2013.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019. Publicado el 28 de febrero de 2019. Consultado el 14 de noviembre de 2024.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0.

Diario Oficial de la Federación (DOF). *PLAN Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Publicado el 31 de mayo de 2007. Consultado el 15 de noviembre de 2024.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007#gsc.tab=0.

Diario Oficial de la Federación (DOF). *PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Publicado el 20 de mayo de 2013. Consultado el 14 de noviembre de 2024.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0.

Diario Oficial de la Federación (DOF). *PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Publicado el 12 de julio de 2019. Consultado el 16 de noviembre de 2024.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0.

Eatwell, Roger, y Anthony Wright, eds. *Contemporary Political Ideologies*. 2ª ed. London: Continuum, 2001.

Eisele, Ines. “Bolsonaro lucha contra el coronavirus con programas sociales”. *Deutsche Welle*, 2 de septiembre de 2020. <https://www.dw.com/es/bolsonaro-lucha-contra-el-coronavirus-con-programas-sociales/a-54794171>.

Engels, Federico, y Carlos Marx. *La ideología alemana*. 5ª ed. Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos, 1974.

Escalante Gonzalbo, Fernando. *Historia mínima del neoliberalismo*. Primera edición. México, D.F.: El Colegio de México, 2015.

Esquivel, Gerardo. “Avances en el combate a la pobreza en México, 2018-2022”. *Revista de Economía Mexicana*, núm. 9 (2024).

Fausto, Boris, Sérgio Fausto, y Paula Abramo. *Historia mínima de Brasil*. 1.ª ed. México: El Colegio de México, 2022.

Fausto, Boris. *Historia mínima de Brasil*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2022.

Gerring, John. “Ideology: A Definitional Analysis”. *Political Research Quarterly* 50, no. 4 (1997): 980.

Gerring, John. “Ideology: A Definitional Analysis”. *Political Research Quarterly* 50, no. 4, (1997): 957-994,.

Gobierno de México. “Evolución del Salario Mínimo”. Publicado el 7 de noviembre de 2024.

Consultado el 17 de noviembre de 2024. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>

Hall, Anthony. “From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula.” *Journal of Latin American Studies* 38, no. 4 (2006): 689–709.

Hernández Licona, Gonzalo, Thania Paola de la Garza Navarrete, Janet Zamudio Chávez, e Iliana Yaschine Arroyo, coords. *El Progreso-Oportunidades-Prospera: a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL, 2019. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf.

- Herwartz, Helmut, y Boris Theilen. “Government Ideology and Fiscal Consolidation: Where and When Do Government Parties Adjust Public Spending?” *Public Choice* 187, no. 3 (2021): 375-401.
- Huber, Evelyn, Charles Ragin, y John D. Stephens. “Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and Welfare State”. *American Journal of Sociology* 99, no. 3 (1993): 711-714.
- INETV. “Primer debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República”. Publicado el 6 de mayo de 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=Rjzr7TfY5Zw>.
- INETV. “Primer Debate Presidencial”. <https://www.youtube.com/watch?v=adrQcRwqwwk>.
- INETV. “Segundo debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República”. Publicado el 10 de junio de 2012. https://www.youtube.com/watch?v=QdbyBP_Yw_E.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Salário mínimo real*. Actualizado el 8 de noviembre de 2024. Consultado el 18 de noviembre de 2024. <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37667>.
- Joshi, Nayanika. “Party Politics, Governors, and Healthcare Expenditures”. *Economics & Politics* 27, no. 1 (2015): 53-77.
- Kittel, Bernhard, y Heiner Obinger. “Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity”. *Journal of European Public Policy* 10, no. 1 (2003): 20-45.
- Lavinas, Lena. “POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS”. *Desarrollo Económico* 54, no. 212 (2014): 3–34. <http://www.jstor.org/stable/43748242>.

- Lavinas, Lena. “Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas”. *Desarrollo Económico* 54, no. 212 (2014): 3–34. <http://www.jstor.org/stable/43748242>.
- Linz, Juan J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Mannheim, Karl. *Ideología y utopía*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Mano El Neto :: Vídeos VHS. *Debate na Globo - Presidencial 2002 - 2º Turno* :: 25/10/2002 (Inclui Intervalos Comerciais). YouTube, 22 de mayo de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=D4ZKAawIPgQ>
- Marichal Salinas, Carlos. *Historia Mínima de la deuda externa en Latinoamérica*. México, D.F.: El Colegio de México, 2014.
- Martínez Espinoza, M. I. “La política social de la cuarta transformación en México: Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”. *Revista Española de Ciencia Política* 55 (2021): 121-142. <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>.
- Memoria Política de México. “Primer Debate presidencial (R. Gallardo, M. Ledo, Camacho, Cárdenas, Labastida, Fox)”. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000PDP.html>.
- Ministério da Economia. *Plano Plurianual 2020-2023*. Brasília: 2019.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: 2011.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. Informe del Secretario General. E/CN.5/2001/2. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/792/26/pdf/n0079226.pdf>.

Nueva Sociedad. “Entrevista a Roberto Véras de Oliveira.” Enero de 2017.

<https://nuso.org/articulo/roberto-veras-de-oliveira-el-gobierno-de-temer-esta-aplicando-fuertes-recortes-al-gasto-publico-y-social/>.

Ordóñez Barba, Gerardo Manuel. *La política social y el combate a la pobreza en México*. 1a ed. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y Secretaría de Desarrollo Social, 2002.

Piketty, Thomas. *Capital and Ideology*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2020

Potrafke, Niklas. “Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries”. *Economics of Governance* 12 (2011): 101-134.

Potrafke, Niklas. “The Growth of Public Health Expenditures in OECD Countries: Do Government Ideology and Electoral Motives Matter?” *Journal of Health Economics* 29, no. 6 (2010): 797-810.

Presidência da República. Decreto Nº 5.209. 17 de septiembre de 2004. Consultado el 27 de octubre de 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5209impressao.htm.

Presidência da República. Decreto Nº 5.209. 17 de septiembre de 2004.

Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional 2017*. Brasília: 2019. Consultado el 26 de noviembre de 2024. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-dilma-rousseff-2017-1.pdf/view>.

- Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional 2019*. Brasília: 2019.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553350/mensagem_presidencial.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Presidencia de la República. *4 Informe de Gobierno 2021-2022*. <https://cede.izt.uam.mx/wp-content/uploads/2023/02/2022-AMLO-4º-informe.pdf>.
- Presidencia de la República. *4to Informe de gobierno 2012-2016*. <https://cede.izt.uam.mx/wp-content/uploads/2023/02/2016-EPN-4º-informe.pdf>.
- Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional. 2002.
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151604/CGex202304-28-rp-16-a1.pdf>.
- PT (Partido de los Trabajadores), *Programa de governo 2002*. 2002.
<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>.
- Reed, Robert. “Democrats, Republicans, and Taxes: Evidence that Political Parties Matter”. *Journal of Public Economics* 90, no. 4-5 (2006): 725-750.
- Rosemary Thorp y Laurence Whitehead. *La crisis de la deuda en América Latina*, (Bogotá: Siglo Veintiuno, 1986): 76.
- Sakurai, Serguei, y Naercio Menezes. “Opportunistic and Partisan Election Cycles in Brazil: New Evidence at the Municipal Level”. *Public Choice* 148, no. 1-2 (2010): 233-247.
- Sánchez Martínez, José. “¿Importa la ideología? Un análisis del gasto público en los estados mexicanos”. *Política y Gobierno* 30, no. 1 (2023): 1-23.
- Sartori, Giovanni. “Politics, Ideology, and Belief Systems”. *American Political Science Review* 63, no. 2 (1969): 398–411. <https://doi.org/10.2307/1954696>.

- Schneider, Ben Ross, y Ma. Guadalupe Serna. “La Política de Privatización En Brasil y México: Variaciones Sobre Un Tema Estatista”. *Foro Internacional* 31, no. 1 (121) (1990): 5–37. <http://www.jstor.org/stable/27738330>.
- Soares, Fabio Veras. “Brazil’s Bolsa Família: A Review.” *Economic and Political Weekly* 46, no. 21 (2011): 55–60.
- Socialprotection.org. *Benefício de Prestação Continuada, BPC (Continuous Benefit Programme)*. Actualizado el 23 de octubre de 2024. Consultado el 18 de noviembre de 2024. <https://socialprotection.org/es/discover/programmes/beneficio-de-prestação-continuada-bpc-continuous-benefit-programme>.
- Stampini, Marco, Nadin Medellín, y Pablo Ibararán. *Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. No. IDB-WP-01531. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2023.
- Tomazini, Carla. “Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva...”. *En Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*, editado por Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva y Maria Antonieta Leopoldi, 75-98. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.
- Torraco Terán, Mario Alejandro. *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? : gobiernos y políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO, 2017.
- Vite Pérez, Miguel Ángel. “Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc”. *Sociológica*, año 16, no. 47 (septiembre-diciembre de 2001): 199–238.
- Williamson, John. “The Strange History of the Washington Consensus”. *Journal of Post Keynesian Economics* 27, no. 2 (2004): 195–206. <http://www.jstor.org/stable/4538920>.

World Bank Group. “World Development Indicators | DataBank”. Consultado el 1 de diciembre de 2024. <https://databank.worldbank.org/unemployment-rate/id/5005d64>.