

# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE RENTA EN MÉXICO Y BRASIL, UN ANÁLISIS COMPARADO

**Felipe Hevia**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo)

**Resumen.-** Los programas de transferencia condicionada son la principal estrategia gubernamental para mitigar la pobreza en varios de los países de América Latina. En este documento se pretende analizar, desde una perspectiva comparada, los mecanismos y procedimientos de control social y participación en los programas más importantes de la región: Progres/Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil. Se rescata la importancia de comparar los procesos centrales de los programas para comprender cuáles son los puntos discrecionales, así como las formas en que los programas evitan que en estos puntos exista la posibilidad de corrupción y/o clientelismo. Se describen los mecanismos de participación y control social, y se concluye que, a pesar que no logran generar control social efectivo por parte de los beneficiarios, poseen herramientas de vigilancia que limitan su uso clientelar y/o patrimonialista.

**Palabras clave.-** *Participación ciudadana, rendición de cuentas, política social, pobreza, México, Brasil, acción colectiva, programas de transferencia condicionada*

**Abstract.-** Conditional transfer programs are the main strategy to alleviate poverty in several countries of Latin America. This paper aims to analyze, from a comparative perspective, the mechanisms and procedures of social control and participation in the most important programs in the region: Progres / Oportunidades in Mexico and Bolsa Familia in Brazil. It recaptures the importance of comparing the central processes of conditional transfer programs to understand what are discretionary items, and the ways in which these programs prevent discretionary points where could be the possibility of corruption and/or patronage. We describe the mechanisms for participation and social control, and we conclude that, although is unable to generate social control by the beneficiaries, there are tools of social controls that limit their use of patronage and/ or heritage.

**Key Words.-** *Citizen participation, accountability, social policy, poverty, Mexico, Brazil, collective action, conditional cash transfers programs.*

## 1. Introducción: programas de transferencia condicionada en América Latina

La política social en América Latina se encuentra bajo un intenso debate. Las reformas al Estado implementadas en las décadas de 1980 y 1990 no han podido modificar los índices de desigualdad y la persistencia de la pobreza en la región a pesar de las múltiples reformas en el Estado (CEPAL, 2006; Kliksberg, 2005).

La implementación de estas reformas permite ver dos grandes paradigmas en competencia. La política social que buscaba la integración social y la redistribución se transformó en un área sectorial de los gobiernos para el combate a la pobreza. De ahí que la cobertura de los servicios se transformó en focalizada y los destinatarios pasaron a ser los pobres (y pobres extremos) y ya no la clase media urbana y los grupos organizados. El Estado redujo su rol de garante de la justicia y se limitó a generar algunas condiciones para la “igualdad de oportunidades” de los individuos. Los actores sociales involucrados en la implementación de los programas se ampliaron (de ser el Estado el principal actor se crearon instancias descentralizadas y la sociedad civil aumentó su participación e importancia en la ejecución de políticas y programas), y se promovió, al menos discursivamente, una organización administrativa descentralizada y desconcentrada, en oposición a los antiguos programas centralizados. Por último, el modo de financiamiento pasó de ser predominantemente estatal a una mezcla de recursos nacionales, internacionales y privados (Roberts, 2001; Sottoli, 2000; Valencia, 2000;).

Es en este contexto donde los programas de transferencia condicionada (PTC) nacen y se desarrollan, pasando a ser en la actualidad las políticas sociales de combate a la pobreza más reconocidas internacionalmente, particularmente los programas ProgresA/Oportunidades de México (PO) y Bolsa Familia de Brasil (PBF). Estos programas en su conjunto atienden a 16.5 millones de familias en pobreza extrema –5 millones de familias en el caso de Oportunidades y 11.2 en el caso de PBF (Caixa Econômica Federal, 2006; Oportunidades, 2007b).

El Programa Oportunidades (PO), que comenzó en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Alimentación y Salud –PROGRESA-, ha pasado por tres administraciones presidenciales de diferentes partidos políticos (1) y ha crecido año con año en presupuesto y cobertura (2). Su objetivo general es “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y Programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.” (Oportunidades, 2008). Sus acciones combinan identificación y focalización de beneficiarios, transferencia directa de recursos a las familias (en particular a las mujeres) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en educación, alimentación y salud a través del establecimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. Así, se entregan apoyos económicos para alimentación a las familias cuyas titulares asistan a pláticas mensuales de salud y a una consulta médica cada año y becas escolares a los niños y niñas que asistan a la escuela desde tercero de primaria hasta la secundaria. A los jóvenes que continúen sus estudios en educación media superior o superior se les entrega una cantidad de dinero en efectivo para que puedan seguir estudiando o generar un proyecto productivo, se canaliza un apoyo para los adultos mayores que pertenezcan al Programa (3).

El Programa Bolsa Familia (PBF) de Brasil, por otra parte, nace en 2003 como una forma de unificar y dar continuidad a los programas de transferencias

directas de renta previamente existentes, dentro de la estrategia de *Fome Zero* (Hambre Cero), estrategia central del primer gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva. Este programa integró diferentes programas de transferencia de renta implementados en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso: *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação* y *Auxílio Gás* más el programa *Cartão Alimentação* del programa *Fome Zero* (Draibe, 2006; Hall, 2006; MDS, 2006; Silva, Yazbek y DiGiovanni, 2004). Estos programas de transferencia de renta en Brasil están presentes desde 1995 a nivel local (como en Campinas y Brasilia DF) y a nivel nacional desde 1998 con el programa de Renda Mínima y Bolsa Escola (2001) (Draibe, 2006). Según sus lineamientos oficiales, el PBF articula tres dimensiones para la superación del hambre y la pobreza: promueve el alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencias directas en efectivo, (4) el refuerzo al ejercicio de los derechos sociales básicos en las áreas de salud y educación a través del cumplimiento de las condicionalidades, para romper así el círculo intergeneracional de la pobreza; y el desarrollo de las familias por medio de la coordinación con programas complementarios de generación de trabajo e ingresos, alfabetización para adultos y acceso a los sistemas de registro civil (MDS, 2006).

Estos programas poseen varias características comunes: focalizan sus beneficios a población en extrema pobreza; están orientados al desarrollo del capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación; entregan apoyos en efectivo a familias (más que a individuos o comunidades); y poseen una serie de corresponsabilidades para acceder a los beneficios, en particular enviar a los niños a la escuela (Cohen y Franco, 2006; Draibe, 2006; Hall, 2006; Hevia, 2007). En términos operativos, conservan además ciertas similitudes: ambos dependen del ministerio de desarrollo social; poseen una coordinación nacional que regula el padrón de beneficiarios, el pago de beneficios, el monitoreo del programa y las evaluaciones del mismo; integran en su operación diferentes agencias federales, estatales y municipales, y desarrollan para ello una serie de instancias de coordinación interinstitucional (Gobierno de Brasil, 2004a, 2004b; Gobierno de México, 2002).

Pero también estos programas comparten riesgos comunes. Los más graves son el clientelismo político –definido ampliamente como el intercambio de favores por votos (Cornelius, 2002: 14; Fox, 1994) – y la corrupción –por medio del cobro de cuotas por parte de autoridades para ingresar al programa, validar las corresponsabilidades o para la entrega de los recursos económicos. En efecto, entregar dinero en efectivo a millones de familias pobres resulta muy tentador para cualquier gobierno, más en contextos de elecciones reñidas, como han resultado ser los últimos años en América Latina. La brecha de poder que se genera entre las autoridades, que tienen el poder de ingresar o expulsar del programa a las familias o controlar la cantidad de ingresos a los que acceden por medio del control de las condicionalidades, se complica cuando comprendemos los procesos de operación de estos programas, donde participan diversos agentes gubernamentales (federales, estatales, municipales).

Por esto se explica que los programas Bolsa Familia y Oportunidades hayan desarrollado a lo largo de su operación una serie de mecanismos que limiten esos riesgos. Así desde su diseño incorporaron acciones de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas para inhibir y proteger el uso clientelista y patrimonialista de los programas. Pero también intentaron incluir mecanismos de participación ciudadana y control social en los procesos claves del programa, que a continuación se describen.

## **2. Operación de los programas Bolsa Familia y Oportunidades: los procesos clave**

Para comprender cuáles los espacios que son necesarios controlar es central comprender la operación e implementación de los programas y sus diferencias.

Si bien existen grandes similitudes entre PO y PBF, en sus objetivos se aprecian énfasis diferentes. Por un lado, PO centra toda su estrategia en la generación de capital humano (salud, alimentación, educación) como mecanismo básico —pero indirecto— para que las familias puedan salir por sí solas de la pobreza. El PBF, más bien centra sus objetivos hacia el combate (o alivio) de la pobreza, directamente por medio de las transferencias económicas, y promoviendo el acceso a servicios (salud, educación, nutrición). Ambos programas enfatizan la necesidad de coordinación con otras instancias (aunque ambos son especialmente difusos en las formas de llevar a cabo esta articulación). Por otro lado, como se afirmó antes, el número de familias beneficiarias en 2008 para Bolsa Familia fue de aproximadamente 11 millones y de Oportunidades de 5. Ambos constituyen los programas sociales con mayor padrón de beneficiarios en sus respectivos países y en América Latina. La cobertura también es similar: el PBF está en el 100% de los municipios al igual que el PO (2006).

En términos de operación, todo programa de transferencias condicionadas tiene cuatro procesos centrales que tienen que ser analizados: entrar, permanecer, recibir apoyos y salir (Hevia, 2007).

Para entrar en PBF en primer lugar, la familia debe estar empadronada en el *CadÚnico*. El proceso de incorporación al *CadÚnico* lo realiza el municipio (por medio de los gestores municipales) y la actualización y mantenimiento está a cargo de los municipios y la *Caixa Económica Federal*, el banco público de la federación. Este padrón incluye a todas las familias que reciben hasta R\$180 de renta mensual. Para inscribirse, es necesario tener documentos oficiales (CPF o tarjeta de elector o identidad), con excepción de los pueblos indios y los *quilombos* (comunidades de descendientes de ex esclavos rebeldes). El proceso de incorporación al *CadÚnico* es permanente y el principal indicador es la renta.

Una vez que la familia está dentro de este padrón, el MDS, sobre una base de cálculos a partir de información del censo, establece los “cupos” en cada municipio y, dependiendo de las posibilidades financieras, ingresa primero de manera automatizada a los que menos renta tienen en ese municipio. Por lo

que el padrón de beneficiarios finales puede variar mes con mes, el proceso de incorporación al PBF es permanente.

En el caso del PO, primero se seleccionan las localidades más pobres a partir de información censal y estadística y se corrobora que tengan servicios disponibles para poder cumplir con las corresponsabilidades. Luego se establecen “cupos” para cada localidad —en negociaciones con los estados. Una vez que se tiene claro el número potencial de nuevos beneficiarios, se abre un proceso de “inscripción” donde los que quieran pueden inscribirse para ser encuestados. A continuación se aplica una encuesta rápida (15 reactivos más o menos) para descartar potenciales “errores de inclusión” y a los que pasan se les hace una encuesta más completa donde se pregunta ingresos, escolaridad y composición del grupo familiar y se hacen preguntas de control. Luego se sistematiza esa información sobre un sistema de puntajes que designa los que son o no elegibles. Dependiendo del cupo, se ingresa a los elegibles en cada localidad, donde se hace una asamblea avisando a los seleccionados e informando sobre la operación del programa, las corresponsabilidades, los apoyos, etc. La selección de las localidades es una decisión del programa. El proceso no es permanente y los potenciales “errores de exclusión” no tienen cómo ingresar al programa con excepción de solicitar nuevamente en la asamblea de incorporación que se revise su caso.

Ambos programas solicitan lo mismo para permanecer en el padrón: cumplir con las corresponsabilidades. Sin embargo, resulta de suma importancia para las familias del PO mantener actualizado el padrón puesto que esto puede representar suspensión de apoyos (por ejemplo, que el padre ausente no vaya a su consulta médica implica un mes de suspensión de los apoyos). En cambio, para el PBF es más importante para el programa mismo que para los beneficiarios actualizar sus padrones puesto que es la manera más efectiva de evitar posibles errores de inclusión. Cabe señalar que, según el diseño, son menos las interfaces “obligatorias” entre las familias y el PBF puesto que no tienen como corresponsabilidad las pláticas mensuales ni tienen operativos masivos para entregar los beneficios.

La recepción de los apoyos también es diferente. Las familias de PBF reciben un cartón electrónico por parte de la Caixa Económica Federal, presente en el 100% de los municipios. Cada familia recibe mensualmente los apoyos. Si en 90 días no retira el dinero, lo pierde, y si pasa esto tres veces seguidas, se le da de baja en el padrón del programa.

El PO, en cambio, realiza en su gran mayoría “operativos” bimensuales de entrega de dinero organizados por el municipio, el programa y la agencia pagadora para aquella población que no tiene acceso a sistema bancario —e inclusive para población urbana que sí tiene—. En estos operativos, llamados “entrega de apoyos”, se generan espacios de interacción con los operadores del programa (para resolver problemas) y, eventualmente, pueden ser utilizados para otros fines —desde “altruistas” como participar en campañas solidarias hasta clientelares como que el presidente municipal pueda aparecer en la entrega de apoyos como del que depende que lleguen o no dichos apoyos.

Los mecanismos para salir, en este apartado, se refieren únicamente a dejar de pertenecer al padrón de beneficiarios. En ambos programas son tres las principales causas para salir: dejar de cumplir con responsabilidades, no retirar el dinero en una cierta cantidad de tiempo, y alterar la información del padrón. Oportunidades además incorpora la finalización temporal (terminar el ciclo denominado “esquema diferenciado de apoyos-EDA” o no recertificarse) mientras que PBF no tiene contemplada la salida “natural” del programa.

Es en cada uno de estos procesos donde los actores gubernamentales podrían usar su poder discrecional con fines clientelares o patrimonialistas, siguiendo así una larga tradición de uso político electoral de los programas sociales en estos países (Hevia, 2009a). En el siguiente apartado se revisan los mecanismos de control social diseñados en cada uno de los programas.

### **3. El diseño y desempeño de los mecanismos de participación ciudadana y control social**

En un primer momento, los arquitectos de programas, desde una visión más tecnócrata, fortalecieron una serie de mecanismos preventivos para evitar el uso clientelar o patrimonialista de estos programas: comunicación y operación directa, sin intermediarios sociales; implementación de mecanismos de ingreso objetivos por medio de aplicación de encuestas y asignación de puntajes; publicación de sus padrones de beneficiarios; y entrega de los recursos por medio de agencias financieras.

Esta visión tecnócrata también estuvo influida por la denominada segunda ola de reformas que incluyó en las agencias de crédito internacional un discurso *participacionista*, donde se intentaba involucrar a los pobres en la solución de su condición y aumentar así la sustentabilidad y eficiencia de las intervenciones gubernamentales (5).

En el caso mexicano, esta inclusión de los pobres en la solución de sus problemas resultó condensarse en el concepto de *corresponsabilidad* más que en el de *participación*. La corresponsabilidad en este caso se expresa en dos ideas-clave: la presencia de condicionalidades en la entrega de los apoyos y la entrega de dinero en efectivo (y no en especie). El argumento sostiene que, por medio del cumplimiento de condicionalidades —acciones como enviar a los niños a la escuela, asistir a las pláticas comunitarias y a las consultas médicas— los pobres participan corresponsablemente como sujetos activos en la superación de la pobreza, con capacidades de decisión autónoma, y no sólo como meros receptores pasivos de los apoyos. En este mismo sentido, con respecto a la entrega en efectivo, se apela al reconocimiento de las capacidades de decisión de las familias pobres para disponer el destino del dinero, oponiéndose así a los programas que, al entregar apoyos en especie, no permiten que los pobres decidan. La participación como incidencia de los pobres en la operación o diseño del programa estuvo siempre excluida. No fue sino hasta fines de 2002 cuando se crearon algunas instancias débiles de *participación social*, donde los beneficiarios pudieran expresar sus intereses, o

monitorear al programa. Estas instancias principalmente se basaron en el cambio de las antiguas *promotoras* por Comités de Promoción Comunitaria (CPC) compuesto por varias beneficiarias que actuaban como vocales (de salud, de alimentación, de educación y de control y vigilancia). Estos CPC eran (y siguen siendo) los encargados, teóricamente al menos, de llevar a cabo acciones de contraloría social, que se limitan a poder entregar una queja o solicitud de forma escrita o telefónica a la Coordinación del Programa. Además de estos Comités, se fortaleció al sistema de atención ciudadana y se fortalecieron vínculos con organizaciones civiles a nivel nacional para establecer “monitoreos” sobre los impactos del programa (Hevia, 2009a; 2009c).

En el caso de Bolsa Familia, su visión y concepción de la participación se basó en el desarrollo de los sistemas únicos productos de la Constitución de 1988. En la carta magna se desarrolló una arquitectura que se basa en la construcción de sistemas únicos de protección social (salud, asistencia social, seguridad alimentaria y nutricional, niñez, adultos mayores, etc.) y que implican, en primer lugar, la creación y operación de consejos municipales, estatales y federal de gestión, de carácter paritario entre sociedad civil y poder público, y en segundo lugar, la existencia de conferencias locales, municipales, estatales y federal para definir las líneas estratégicas; así como la creación de *Consejos de Fome Zero* en los municipios (Gurza, Houtzager y Castello, 2006a; Tatagiba, 2002; Texteira y Tatagiba, 2005). Esta visión más *participacionista* que se nutrió de experiencias democráticas y participativas desarrolladas con anterioridad en diversas áreas de la política social, sirvió como modelo para crear “Instancias de Control Social” (ICS) para monitorear a Bolsa Familia en cada uno de los municipios. Estas instancias tienen como objetivo que la sociedad pueda monitorear y acompañar la operación del programa. Desde 2005, fueron creadas más de 5500 instancias. En prácticamente la mitad de los municipios (44%) se crearon instancias exclusivas de control para Bolsa Familia, mientras que en la otra mitad se optó por sumar las funciones de monitoreo y acompañamiento del programa a los Consejos Municipales de Asistencia Social (MDS, 2007b). Así, se protegió que en estos consejos se siguieran los principios de representación equivalente entre sociedad civil y poder público, además de que su creación fue un requisito en los convenios firmados entre los municipios y la Unión para ejecutar el programa.

Como puede verse, los diseños varían enormemente en relación a la creación de instancias de participación de los beneficiarios. En Oportunidades se apostó por la creación obligatoria de Comités de las propias beneficiarias, estos, sin embargo, con funciones más administrativas que de control social y con serias limitaciones para poder controlar al programa más allá de activar los buzones de quejas (Hevia, 2007a, 2009c), el programa Bolsa Familia intentó adaptar la infraestructura participativa existente en otras políticas sociales, creando instancias especiales o añadiendo funciones relacionadas con el monitoreo del programa a los Consejos municipales de asistencia social existentes.

También varían los soportes ideológicos en estos diseños: mientras que en el caso mexicano, en un comienzo la participación social quedó explícitamente

excluida del diseño, objetivos y operación del programa, en Brasil el peso de los sistemas únicos y la experiencia de políticas públicas con amplia participación hicieron prácticamente inviable la no inclusión de instancias participativas, a pesar que, claramente estas instancias poseen menos capacidades vinculantes que otras instancias, como los consejos gestores de salud o asistencia social.

Sin embargo, como se desarrolla en el siguiente apartado, diseños diferentes pueden producir el mismo resultado: debilidad de los beneficiarios para poder representar sus intereses, y poder hacer un control efectivo del programa que evite y castigue eventuales irregularidades. En efecto, ni en los CPC formados por los propios beneficiarios ni las ICS donde participa la sociedad civil y el poder público, los beneficiarios logran tener acceso a los instrumentos de control mínimos que permitan afirmar que estas instancias logran potenciar o empoderar a los beneficiarios, ni ejercer algún tipo de control social fuerte(6).

Siguiendo la argumentación de Cunill (2000:7-12), los mínimos necesarios para hablar de control social son dos: autonomía de los sujetos que ejercen el control y recursos de poder que les permitan ejercer este control. Según la misma autora, los recursos para forzar la observancia de los deberes administrativos pueden ser directos (como poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc.) o indirectos (activación de las instancias horizontales de control). Y en ambos programas es posible identificar vacíos importantes con respecto a estas condiciones.

En el caso del PO, si bien los CPC son electos por las propias beneficiarias, la falta de autonomía en funciones, actividades e incluso en la remoción o selección de sus autoridades es evidente y se observa claramente en la selección de estos CPC, donde tienen que estar presentes representantes del Programa, y no pueden modificar su conformación sin consentimiento del Programa, y las funciones de los Comités están designadas por las reglas de operación del propio Programa (Hevia, 2009c; Oportunidades, 2006b; Escobar y González de la Rocha, 2005). Y algo similar puede decirse con respecto a sus recursos de poder: estas instancias no tienen mecanismos efectivos para oponerse a decisiones que pueden ir en contra de sus intereses (como por ejemplo cambiar la sede de pago o regular las faenas o condicionalidades no oficiales), y sólo tienen como recurso la activación del sistema de atención ciudadana, por medio de la presentación de una queja o solicitud.

En el caso brasileño, si bien las ICS tienen en el papel suficiente autonomía, puesto que cada instancia tiene la capacidad de generar su propio reglamento de operación sobre lineamientos generales básicos normados desde la Unión (como mantener el carácter paritario de representación entre sociedad civil y el poder público), los beneficiarios del programa no están representados (o están subrepresentados) en estas instancias. En los consejos municipales de asistencia social, que la mayoría de las veces tienen las funciones de las ICS de Bolsa Familia, la selección de los "representantes" de la sociedad civil está previamente señalado y tiene un carácter corporativo: un tercio está en manos de los trabajadores del sector, un tercio en organizaciones sociales y entidades

que prestan servicios sociales y el tercio restante está protegido para los “usuarios” de la asistencia.

¿Quién representa a estos usuarios que sólo tienen en común su condición de beneficiarios de los programas asistenciales? Por lo regular, algunos usuarios más organizados, como la población en situación de calle, o las familias que usan alguna institución socioasistencial como las *creches* o estancias extra escolares para niños y adolescentes, son los consejeros que representan a los usuarios, pero ni en Sao Paulo ni en Salvador, (el primer y tercer municipio con más beneficiarios de Bolsa Familia), hay consejeros “representantes” del segmento de usuarios que sean beneficiarios de Bolsa Familia (7).

Por otro lado, las ICS en el PBF tampoco tienen recursos directos de poder, a diferencia de la incidencia de los consejeros en otras políticas de asistencia social, como la gestión del Sistema Único de Asistencia Social –SUAS, donde los consejos de asistencia social tienen poder de veto sobre los recursos que llegan al municipio y tienen injerencia en la máxima instancia de decisión de la política de asistencia social: la conferencia nacional de asistencia social. En cambio, las ICS no poseen ninguna de estas posibilidades y sus funciones están limitadas sólo al acompañamiento y monitoreo del programa ¿Cómo? Sólo por medio de reuniones con el gestor municipal, que es el encargado a nivel local de la implementación del programa, y por lo general es además el secretario de asistencia social en los municipios más grandes (como Sao Paulo y Salvador).

En nuestra propia investigación de campo, al preguntar a los beneficiarios si conocían estas Instancias de Control Social de su municipio, un abrumador 90% no habían escuchado hablar nunca de estas instancias y en caso de tener alguna duda o problema en su gran mayoría (73%) acuden a las oficinas de la Caixa Económica Federal para solucionarlo (Hevia, 2008a).

#### **4. Los otros controles**

Esto no quiere decir, sin embargo, que estos programas busquen ser opacos o no se sometan a ciertos niveles de control por parte de la sociedad. En primer lugar, ambos programas tienen una serie de controles internos u horizontales. Para el caso mexicano, el propio programa ejerce una serie de controles, tanto de impactos como de procesos, donde sobresalen los denominados “puntos centinela” que son el seguimiento constante a beneficiarios, maestros, enlaces, centros de salud y otros actores importantes sobre el desempeño general del programa. Además de esto, el control horizontal lo ejerce el órgano interno de control de la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, encargada de recibir e investigar denuncias y quejas, y en su caso sancionar administrativa y civilmente. También está la Auditoría Superior de la Federación, dependiente del poder legislativo, quienes realizan auditorías de desempeño así como contables sobre varios procedimientos del programa (8). Finalmente para ciertos casos, como denuncias por delitos electorales, la Fiscalía Especializada en Atención a los Delitos Electorales- FEPADE, dependiente de la Procuraduría General de la República del ejecutivo federal,

también tiene capacidades de controlar las acciones del programa, como por ejemplo asegurarse que no hayan actores político-partidarios en los operativos de entrega de apoyos, y que se suspenda la entrega de apoyos antes de las elecciones (Guermberg y Pereyra, 2006).

En el caso de Bolsa Familia, los controles horizontales están a cargo de la denominada “red pública de fiscalización” creada en 2005 y compuesta por los Ministerios Públicos Federal y Estatales, la Contraloría General de la Unión (CGU) y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), quienes realizan auditorías contables y de desempeño al programa, revisan la calidad de las bases de datos y del *CadÚnico*, procuran que no hayan errores de inclusión dentro de los beneficiarios, etc. Junto con esto, el propio MDS posee instancias internas de control encargadas de depurar y mejorar la calidad de las bases de datos, y fiscalizar denuncias por errores de inclusión a nivel local, instancias que cuentan con un equipo que incluso puede trasladarse a las localidades para investigar el mal uso del programa. Y también cuenta con una *Ouvidoria*, una oficina encargada de recibir quejas y sugerencias y referirlas a las instancias adecuadas de investigación.

Además de estas instancias horizontales, por su importancia en términos de padrón de beneficiarios y por la innovación que representan, estos programas son controlados socialmente por dos instancias centrales: los medios de comunicación y la academia. En términos generales puede afirmarse que los medios de comunicación han seguido más regularmente el programa Bolsa Familia, principalmente en los años de 2003 y 2004, cuando se presentaron muchas denuncias por la mala calidad de los padrones y errores de inclusión, y en los meses previos a las épocas electorales (de 2006 y 2008). Como algunos autores sugieren, este interés de la prensa tenía que ver con las dinámicas políticas que tuvo que enfrentar el primer mandato de Lula y con la postura opositora de varios de los medios de comunicación impresos más importantes del país (Wessheimer, 2006). De hecho, con posterioridad a las elecciones de 2006, la presencia de Bolsa Familia en la prensa escrita y electrónica fue disminuyendo significativamente y sólo se activó en los meses previos a las elecciones de 2008, cuando además el programa se amplió a jóvenes entre 16 y 17 años que se mantengan estudiando.

En México, el seguimiento crítico de la prensa es comparativamente menor. Con la excepción de las épocas electorales, donde se han hecho denuncias sobre su eventual uso político del programa, en general sólo aparece en los medios electrónicos como parte de la propaganda gubernamental (por ejemplo antes de las elecciones de 2006 hubo 881 minutos de propaganda televisiva sobre el programa Oportunidades (Hevia, 2007b) y cuando el Presidente habla en alguna gira sobre política social, pobreza o se presenta un nuevo programa social. Más bien, el control social en Oportunidades lo ha ejercido más firmemente la academia, quien ha implementado una serie sistemática de estudios y evaluaciones pocas veces vista para el análisis de un programa gubernamental.

En efecto, el programa mexicano desde un inicio contó con evaluaciones anuales externas de impacto (tanto cualitativas como cuantitativas) que

siempre fueron publicadas y difundidas, y ha ido involucrando a una red muy grande de investigadores de diversos países y disciplinas. Son decenas de libros, artículos, tesis y documentos que se han escrito sobre los impactos económicos, sociales, y políticos del programa en México y el extranjero. En esto también se incluyen las evaluaciones constantes que han realizado las agencias de crédito internacional, principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD y CEPAL, que también ejercen otra forma de control social al ser públicas. Bolsa Familia también ha despertado el interés de una buena cantidad de investigadores nacionales y extranjeros, y se han incrementando las publicaciones científicas sobre el programa y sus efectos año con año.

Esta extensa red de control social, tanto de la prensa, de la academia, y de organismos internacionales, sin duda permite que estos programas mejoren constantemente sus prácticas, pero genera dos efectos no intencionales. Por un lado, es notorio el uso instrumental que tienen muchas de estas evaluaciones. En Brasil las evaluaciones públicas realizadas por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) no son públicas y sólo un pequeño contenido de estas han sido publicadas. En México, las evaluaciones positivas de los primeros años han hecho que este programa capte la atención pública como ejemplo de transparencia y buenas prácticas, escondiendo temáticas importantes como los errores de exclusión/inclusión que aún tiene Oportunidades. Por otro lado, este tipo de control no gubernamental no logra sustituir a la importancia que tiene el control social *micro* que no es realizado ni por los beneficiarios ni por organizaciones ni por líderes locales.

## **5. Actores sociales y limitación de la acción colectiva**

No se debe olvidar que el público objetivo de estos programas se caracteriza por su desprotección y fragilidad social. Son los más pobres entre los pobres sus principales beneficiarios. Como vimos arriba, el diseño de instancias de participación y de control social obliga a los beneficiarios a enfrentarse individualmente, por medio de los sistemas de atención ciudadana, a toda la estructura gubernamental.

Por esto, la acción colectiva es central para aumentar la capacidad de defensa y reducir de alguna forma las asimetrías de poder entre los beneficiarios y el gobierno. Mientras en México se crearon instancias de organización comunitaria, sobretodo en el campo, como las asambleas de ejidatarios y de comuneros, que mantienen relativamente altos niveles de legitimidad a pesar de sus orígenes corporativo-clientelares, en Brasil el fortalecimiento de la democracia participativa ha sido resultado en gran parte de la acción colectiva, que se fortaleció con la Constitución Ciudadana de 1988.

Sin embargo, ni en Brasil ni en México las organizaciones civiles (OC) han resultado sujetos de control social. Los actores organizados, con más posibilidades de defender y representar a los beneficiarios de estos programas, no aparecen como actores que estén presionando por aumentar los espacios de participación del programa. Algunas explicaciones al respecto se pueden

encontrar en el diseño de estos programas, principalmente en la limitación de la intermediación y la preferencia por relaciones directas; aunque para explicar este fenómeno también influye la dinámica de las relaciones entre las OC y estos programas sociales.

En México, en nuestro trabajo de campo vimos que las organizaciones campesinas más tradicionales por lo general no se involucran con el programa porque a nivel local este se considera como un programa *para mujeres*, y que además entrega pocos montos a cada una de las familias (aunque la suma de montos que se entrega es considerable). Estos factores disminuyen el interés de las autoridades campesinas y comunitarias en utilizar su tiempo e influencias para defender eventuales abusos de poder y al parecer sólo cuando un problema es muy grave o está muy avanzado es que estas instancias participan (9). El potencial interés que podrían tener estas organizaciones en el programa tiene que ver en parte con la posibilidad de adquirir recursos por medio del cobro de cuotas o comisiones para los gastos de gestión, que ante los montos relativamente menores que reciben las familias, en comparación con otros programas donde hay más recursos para menos beneficiarios en juego (como los programas de apoyo a los campesinos) resultan de poco interés para estas organizaciones, además de considerar que estos programas son sólo ayudas menores para las familias y no programas de “política de verdad”. Que sea además un programa para mujeres, refuerza la poca importancia simbólica que tienen las mujeres para estas autoridades (Hevia, 2008b; 2009a). Pero esto no explica por qué las OC y las organizaciones civiles tienen poco interés en controlar al programa y cuando lo hacen se enfocan únicamente en su potencial uso político-electoral. Y aquí es cuando es necesario comprender las corrientes de política pública que existen al interior de la administración pública (Fox, 1992). En efecto, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia en 2000, se incorporó en el desarrollo social una corriente de política pública que denominamos *corriente cívica* (Hevia, 2009b) y que caracterizó por la inclusión de figuras prominentes de organizaciones civiles en la administración pública que buscaron, por medio de una política incremental, evitar el uso político-partidario del programa, avanzar en una agenda de transparencia y, en menor medida, en mecanismos más efectivos de participación ciudadana. En este sentido, entre las organizaciones civiles mexicanas existía confianza en que el programa estaría siendo vigilado *desde dentro* por esta corriente. Así, resultó una gestión de puertas abiertas y pro-activo ante las organizaciones, las que no tuvieron capacidad para aprovechar la coyuntura, en parte por estar inmersas en un proceso de baja intensidad propio de la euforia que antecede a las transiciones políticas (Olvera, 2001).

En el caso de Brasil, las dificultades de articulación entre Bolsa Familia y el SUAS explican en buena parte este poco interés de las OC en el desempeño del programa (Hevia, 2009d; Silva, Yázbek y Di Giovanni, 2004). En efecto, tal y como sugiere Houtzager (2008) para el caso del programa de Sao Paulo, *Renda Mínima*, las OC relacionadas con la asistencia social, que después estarían en el campo de Bolsa Familia, estuvieron más ocupadas de implementar el SUAS que en la operación del programa de transferencia de renta.

## 6. Conclusiones

Este documento intenta avanzar en la comprensión sobre los mecanismos de control social en programas de transferencia condicionada en México y Brasil, desde un punto de vista comparativo. Resultado de esto podemos centrarnos en dos conclusiones.

Una primera conclusión dice relación con la importancia de comparar los procesos centrales de los programas de transferencia condicionada para comprender cuáles son los puntos discrecionales, y las formas en que los programas evitan que en estos puntos discrecionales exista la posibilidad de corrupción y/o clientelismo.

En este sentido, los programas Oportunidades y Bolsa Familia desarrollan diferentes mecanismos para inhibir la discrecionalidad en cada uno de los procesos: para entrar, mientras Oportunidades centraliza sus procesos de ingreso para evitar intermediaciones partidarias, sin que esto necesariamente inhiba la operación de potenciales usos clientelistas, Bolsa Familia abre ese proceso a los niveles municipales, en concordancia a los procesos de federalismo de la política pública en Brasil. Para permanecer, mientras que en México son los centros de salud y las escuelas los responsables para validar las corresponsabilidades (entregando a estos actores aún más poder en el nivel local del que tienen) en Bolsa Familia la validación de las corresponsabilidades tiene mucho menor desarrollo, siendo una de las críticas al programa (Hall, 2006). Es decir, Oportunidades tiene mucho más desarrollado el control de las corresponsabilidades, con sus efectos positivos (gracias a las corresponsabilidades es que aumenta el capital humano) y negativos (se amplían las asimetrías de poder a nivel local puesto que depende del médico y el maestro la cantidad de recursos que reciben las familias beneficiarias). Tener el padrón actualizado también es uno de los procesos de permanencia, donde vimos que en el caso del PO es a las familias a las que les conviene tener el padrón adecuado, mientras que en PBF es al mismo programa.

Para recibir los apoyos, el sistema de tarjetas electrónicas desarrollado por Bolsa Familia resulta ser un proceso que implica menores posibilidades de discrecionalidad que el sistema mexicano de entrega de apoyos en operativos. Si bien la densidad de la red bancaria en zonas rurales aparentemente es mayor en el Brasil que en México, eso tampoco explica por sí mismo la preferencia de Oportunidades por entregar el dinero en operativos bimensuales. Son cientos las localidades urbanas y suburbanas que, teniendo instancias bancarias, siguen siendo entregados los apoyos en operativos. Finalmente, los procesos para salir tienen en ambos casos acciones para evitar la discrecionalidad de los operadores.

La segunda conclusión es que, a pesar de que ambos programas desarrollaron mecanismos de participación y control social sumamente diferentes, produjeron un resultado muy similar: pocas posibilidades de control social por parte de los beneficiarios. Control que resulta esencial no sólo para asegurar la sustentabilidad del programa en el tiempo, sino la eficiencia necesaria para

alcanzar los objetivos de estos programas: romper el círculo intergeneracional de la pobreza, en el caso mexicano, y reducir la pobreza, en el caso brasileño.

Revisando los soportes ideológicos que sustentan diseños tan diferentes, pudimos ver que el caso mexicano se basa en la confusión entre los conceptos de corresponsabilidad y participación, comprendiéndose así las condicionalidades como formas de participación de las familias en la solución de su condición de pobreza. Sin interés alguno por incluir la participación de los beneficiarios en los espacios de decisión política, se desarrolló un sistema de comités únicamente por incapacidades gubernamentales de poder comunicarse adecuadamente con los beneficiarios. En este sentido, estos comités de beneficiarios representan más al programa frente a los beneficiarios que viceversa. En contraste, en el caso brasileño existe todo un andamiaje ideológico desarrollado y sustentado en la Constitución Política y en diversos Sistemas Únicos de protección social. Gracias a ello, se crearon instancias colegiadas y paritarias entre sociedad civil y el poder público las encargadas de controlar y vigilar al programa, las que sin embargo no logran funcionar para controlar el programa.

El diseño de los mecanismos no basta para explicar las dificultades de control social por parte de los beneficiarios. Sin lugar a dudas, los bajos niveles de autonomía y de recursos de poder que estas instancias inhiben las posibilidades de los beneficiarios de ejercer estos controles. La condición de pobreza extrema de los beneficiarios implica diseños de participación y control social específicamente diseñados para personas que históricamente no han participado de las decisiones colectivas en condiciones de igualdad política.

Pero el diseño no basta. Es imprescindible integrar al análisis, por un lado, la existencia de controles horizontales y sociales que hacen de estos programas ejemplos en sus respectivos países de transparencia y búsqueda por no utilizar el combate a la pobreza con fines particulares. Aquí es claro que a los públicos a los que se quiere rendir cuentas más que los beneficiarios, son las agencias de crédito internacional y las autoridades gubernamentales. Sin embargo claramente se han erigido como importantes mecanismos de control social.

Por otro lado, es necesario incorporar al análisis los actores sociales, civiles y gubernamentales que están en relación. Así, tanto las trayectorias históricas de los directores de estos programas como los intereses que las organizaciones sociales y civiles tienen son centrales para explicar estas debilidades en el diseño de la participación y el control social.

En síntesis, en la medida que el estudio sobre la participación y el control social de los programas de transferencia condicionada incorporen estos mecanismos analíticos –identificación de procesos clave, de actores sociales en relación y de los sistemas horizontales y sociales de control social- se podrá comprender mejor el diseño y desempeño de estas instancias para inhibir el clientelismo y patrimonialismo, características históricas de los programas de combate a la pobreza en América Latina.

## Referencias bibliográficas

- (2006) ALIANZA CÍVICA, *Segundo Informe del Monitoreo de Programas Sociales. Junio 2006*. Alianza Cívica, México.
- (2006) CAIXA ECONOMICA FEDERAL, Consulta beneficiarios programa Bolsa Familia [https://webp.caixa.gov.br/sibec/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://webp.caixa.gov.br/sibec/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp), última visita 12 diciembre 2006.
- (2006) CEPAL. CONSEJO ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago: CEPAL.
- (2006) COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO. 432p.
- (2002) CORNELIUS, Wayne “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000”. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 20. pp.11-31.
- (1997) CUNILL, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad* Caracas: CLAD.
- (2000) CUNILL, Nuria, “Responsabilización por Control social” En: CLAD (consejo científico) (coord.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* Buenos Aires, CLAD/BID/EUDEBA.
- (2003) DE LA O, Ana, “Evaluación política del Programa Oportunidades”. En: Ponencia presentada en el Seminario Diez años del Cambio en la Política Social: Retos y Perspectivas del Programa Oportunidades. México: CIDAC. 11 diapositivas.  
<http://www.cidac.org/vnm/pdf/Evaluacion%20politica.%20Ana%20de%20la%20O.pdf> última visita, 4 septiembre, 2006.
- (2006) DRAIBE, Sonia Miriam, “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia”. En: Cohen y Franco (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO. Pp139-176.
- (2005) ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA, “Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003”. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.265-300.
- (2006) FEPADE. FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES, Blindaje electoral. Informe final. En: *FEPADE Informa* No.12. 137p.
- (1992) FOX, Jonathan *The politics of food in Mexico. State power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- (1994) FOX, Jonathan, The difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. En: *World Politics*, Vol46. No.2 (Enero 1994) pp.151-184.
- (2005) FOX, Jonathan, “Unpacking “Transnational Citizenship” En: *Annu.Rev.Polit.Sci.* Vol. 8. pp.171-201.
- (2006) FOX, Jonathan, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. En: *Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 27 Enero-Julio, 2006. Pp.33-68.
- (2004a) GOBIERNO DE BRASIL *Lei No.10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Familia e dá outras providencias*. Brasilia: Presidencia de la República. Casa civil.
- (2004b) GOBIERNO DE BRASIL, *Decreto No5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei No.10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Familia e dá outras providencias*. Brasilia: Presidencia de la República. Casa civil.

- (2002) GOBIERNO DE MÉXICO, *DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997*. México: Secretaría de Desarrollo Social. DOF, 6 marzo 2002. Pg.9-14.
- (2006) GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio, "Prólogo al libro Transferencias con corresponsabilidad". En: Cohen y Franco (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO. Pp. 9-17.
- (2006) GRUEMBERG, Christian y Victoria Pereyra, Manual de empoderamiento para programas sociales. Thinker Foundation. Mimeo.
- (2006a) GURZA LAVALLE, Adrián, Peter HOUTZAGER y Graziela CASTELLO "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". En: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: n. 67.
- (2006b) GURZA LAVALLE, Adrián, Peter P. HOUTZAGER y Graziela CASTELLO "Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Rev. Bras. Cien. Soc.* Vol. 21 nº. 60 fevereiro/2006. pp43-66.
- (2006) HALL, Anthony "From Fome Zero to Bolsa Familia : Social Policies and Poverty Alleviation under Lula". *J. Latin American Studies*, Núm. 38, pp. 689–709.
- (2007a) HEVIA, Felipe "La contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz socioestatal". En: *Contraloría y participación social para la gestión pública*. Caracas: CLAD. Pp.175-284.
- (2007b) HEVIA, Felipe, *Contraloría social y protección de programas sociales*. Conference Paper-Seminario Candados y Derechos, PNUD, México. [http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference\\_Pa\\_per\\_Felipe\\_Hevia.pdf](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Pa_per_Felipe_Hevia.pdf)
- (2008a) HEVIA, Felipe (2008b) Relaciones sociedad-Estado y programas de transferencia de renta: el caso del programa Bolsa Familia visto desde barrios urbanos periféricos. Relatório de investigação. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.
- (2008b) HEVIA, Felipe "Individual or collective action. Citizen Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme". *IDS Bulletin*. Vol 38 (6).
- (2009a) HEVIA, Felipe, "Nuevos intermediarios institucionales del programa Progres/Oportunidades, evidencias desde el sur de Veracruz". En: *Desacatos, Revista de Antropología Social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. septiembre-diciembre 2009.
- (2009b) HEVIA, Felipe "De Progres/Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox". En: *Revista Sociológica*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. En prensa.
- (2009c) HEVIA, Felipe "Construcción de ciudadanía en los programas de transferencias condicionadas: el caso del programa Progres/Oportunidades de México". En: Ernesto Isunza y Adrián Gurza (comp.) *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/MA Porrúa (en prensa).
- (2009d) HEVIA, Felipe "Límites y potencialidades del programa Bolsa Familia, de Brasil". En: Claudia Campillo Toledano y Oscar Alfonso Martínez Martínez (coords.) *Las transferencias condicionadas en Iberoamérica. Un acercamiento*

a los casos de México, Brasil y España. México: Universidad Iberoamericana. ISBN en trámite.

(2004) ISUNZA VERA, Ernesto, *El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* Cuadernos de la Sociedad Civil N° 8 Xalapa: Universidad Veracruzana

(2006) ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. participación ciudadana y control social.* México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. 646p.

(2005) KLIKSBERG, Bernardo, *La nueva generación de políticas sociales latinoamericanas: el rol clave de la concertación.* Ponencia presentada en: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

(2004) LEVY, Santiago y Evelyne RODRÍGUEZ "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA-Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES". En: Levy (comp.) *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México.* México: F.C.E. pp.181-379.

(2005) MENESES, Fernando, y otros "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004". México, INSP/CIESAS/Oportunidades.

(2006) MERINO, Gustavo "Fighting clientelism and corruption in social development programs in México". En: Carillo y Gruember (ed.) *Fighting clientelism. Transparency and participation in targeted social programs.* Buenos Aires: CIPPEC/BID. Pp. 59-75.

(2005) MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE È FOME (MDS), *Instrução Normativa No.01, de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.* Brasília: MDS.

(2006) MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE È FOME (MDS) <http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/controle-social> última visita 10 diciembre 2006.

(2007) MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE È FOME (MDS) "Controle social em o programa Bolsa Família". Presentación em Seminário Internacional de Direitos, Prestação de Contas e Transparência na Gestão dos Programas Sociais Focalizados. Buenos Aires, 21-22 junio, 2007.

(2009a) MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE È FOME (MDS) Base datos atendimento telefónico. MS Excell.

(2009b) MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE È FOME (MDS), <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> última visita 15 de marzo 2009.

(1998) O'DONNELL, Guillermo Accountability horizontal En: *La política* 4 pp.161-188

(2003) OPORTUNIDADES *Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006.* México: Coordinación Nacional Oportunidades.

(2004) OPORTUNIDADES *Guía para la Operación de la Contraloría Social v.2.0* México: Dirección General de Atención y Operación

(2006a) OPORTUNIDADES *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2006.* México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- (2006b) OPORTUNIDADES Consulta beneficiarios programa Oportunidades. [http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/main\\_ca.html](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/main_ca.html) última visita 12 diciembre 2006.
- (2006c) OPORTUNIDADES *Comités de Promoción comunitarias. Versión 1.0*. Marzo, 2006. México: Dirección General de Atención y Operación.
- (2006d) OPORTUNIDADES *Informe de labores, 2005*. México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. 144p
- (2007a) OPORTUNIDADES *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2007*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- (2007b) OPORTUNIDADES *Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana*, Base de datos sistema MS Excel, México, Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social.
- (2009) OPORTUNIDADES, <http://www.oportunidades.gob.mx> última visita 15 marzo 2009.
- (2002) PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- (2006) PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) *Informe de buenas prácticas en la protección de programas sociales*. México: PNUD.
- (1998) RIVERA, Liliana “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social ¿qué significa participar?” En: *Sociedad Civil* N°7 Vol.III Otoño 1998.
- (2001) ROBERTS, Bryan R. *Las Nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz* Trad. P. Díaz y R. Nieto Wageningen, Holanda Taller: Agencia, Conocimiento y poder: Nvas. Direcciones, diciembre 2001
- (2001) ROCHA MENOCA, Alina “Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico’s Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration”. *J.Lat. Amer.Stud.* Vol. 33. pp.513-538.
- (2004) SCHEDLER, Andreas *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.
- (2006) SCHWARTZMAN, Simon *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. Mimeo. IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Versión 3 (13 febrero, 2006).
- (2004) SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) *Evaluación de Acciones de Contraloría Social en programas Federales 2003* Ponencia presentada En: Reunión Nacional de Contraloría social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 Ciudad de México México: Dirección Gral. De Operación Regional y Contraloría Social.
- (2005) SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) *Contraloría social en Oportunidades. Encuesta de opinión 2005*. Presentación P.Point. México: Dirección General de Operación Regional y Contraloría social. Subsecretaría de Control y Gestión Pública. 20 p.
- (2004) SILVA, María Ozanira da Silva, Maria Carmelita YAZBEK y Gerardo DI GIOVANNI, *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos*

*programas de transferência de renda*. 3ra edição. São Paulo: Cortez Editora. 223p.

(2000) SOTTOLI, Susana “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En: *Revista mexicana de sociología*. Vol.62 Núm. 4. octubre-diciembre 2000. Pp.43-65.

(2006) TAKAHASHI, Yuriko Neoliberal Politicization of Social Spending in Latin America: The Case of PROGRESA in Mexico. Mimeo. 39p.

(2002) TATAGIBA, Luciana “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”. En: Dagnino (coord.) *Sociedad Civil, Esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica/UNICAMP. Pp.305-368.

(2005) TEXEIRA, Ana Claudia y Luciana TATAGIBA *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. Sao Paulo: Instituto Polis, 122p.

(2000) VALENCIA, Enrique, “Política social mexicana. Modelos a debate y comparaciones internacionales”. En: Valencia, Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO pp.119-156.

(2003) VALENTE, Ana Lúcia, O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. *Revista Brasileira de Educação*. Número 024 pp.165-182.

(2005) VILLATORO, Pablo “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. Núm. 086. Agosto. Pp. 87-101.

(2004) ZICCARDI, Alicia “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local” En: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa

## Notas

(1) El Programa comenzó en el gobierno de Ernesto Zedillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), continuó con el gobierno de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN) y con Felipe Calderón Hinojosa, también del PAN.

(2) El PO ha aumentado año con año su cobertura y presupuesto: En 1997 comenzó con un padrón de 300.000 familias beneficiarias y un presupuesto de 367,3 millones de pesos mexicanos. Para 2004 su padrón alcanzó las 5 millones de familias y su presupuesto los 32 mil millones de pesos mexicanos (Oportunidades, 2006d).

(3) Los montos por familia varían entre los MXP\$195 (USD\$13.5) para familias sin niños en la escuela hasta MXP\$2220 (USD\$153) que es el monto máximo posible para familias con becarios de primaria, secundaria y educación media superior (Oportunidades, 2009). (dólar de referencia 1USD=14.5MXP).

(4) Los montos varían entre R\$20 y R\$182 dependiendo de la composición familiar (MDS 2009).

(5) Esta visión *participacionista* propia de la segunda ola de reformas se encuentra excelentemente descrita en OCDE (2001); World Bank (1994); Kliksberg, (2000) y Rivera (1998). Para un análisis sobre la segunda ola de

reformas y sus impactos en la agenda de la participación y rendición de cuentas ver Houtzager, Yoshi y Gurza (2008).

(6) Para una discusión sobre controlaría social débil y fuerte, ver Hevia (2007b). Para una discusión sobre la potenciación o empoderamiento de espacios participativos, ver Flores (2007).

(7) Para una discusión sobre los problemas de representación en estos consejos, ver Gurza, Houtzager y Castello, (2006a, 2006b)

(8) Por ejemplo, según el portal federal de transparencia, el Programa Oportunidades, en 2007 fue objeto de 7 auditorias diferentes ([http://portaltransparencia.gob.mx/pot/auditoria/showAuditoria.do?method=begin&\\_idDependencia=20001](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/auditoria/showAuditoria.do?method=begin&_idDependencia=20001))

(9) En una investigación sobre la efectividad del sistema de atención ciudadana, se demostró que de 31 escritos que llegaron a las oficinas de atención ciudadana por abusos de autoridad, sólo en el 25% participaron organizaciones o autoridades locales en la denuncia (Hevia 2007b).

