

The risks of Conditional Cash Transfer Programs and the construction of citizenship: the case of Progresa / Oportunidades in Mexico

Sumario:

Introducción. El programa Progresa/Oportunidades. Ciudadanía y construcción ciudadana. Algunas precisiones conceptuales. Revisando el riesgo 1. Sinécdoque. Evitando el riesgo de sinécdoque: Universalización vs. Focalización. Revisando el riesgo 2. Asimetría de poder. Evitando los riesgos de la asimetría de poder. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen:

Por su diseño e implementación, los programas de transferencias monetarias condicionadas se enfrentan a una serie de riesgos que pueden limitar la construcción ciudadana de estas políticas. Utilizando el caso del programa Progresa/Oportunidades de México, se analizan los riesgos de sinécdoque (confundir a un programa de combate a la pobreza con toda la política social) y de asimetría de poder (aumentar, en vez de disminuir los abusos de poder local). Los resultados muestran que la hegemonía de la focalización, la fragilidad política y la ausencia de una política social articulada, refuerza la centralidad del Programa Oportunidades en el combate a la pobreza, sin poder evadir del todo los riesgos a los que se enfrenta, generando importantes déficits en la construcción ciudadana, tanto en el ejercicio como en la protección de los derechos sociales.

Palabras claves: Pobreza, Política social, Poder político, Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, México

Abstract:

By its design and implementation, the conditional cash transfer programs (CCT) face a number of risks that may limit the citizenship building of these policies. Using the case of Progresa / Oportunidades program in Mexico, we analyzed two major risks: synecdoche risks (to confuse a program to fight poverty with all the social policy) and asymmetry of power risk (increase, rather than reduce abuses of power at local level). The results show that the hegemony of targeting, the political fragility and lack of a coordinated social policy reinforces the centrality of the Oportunidades Program in the fight against poverty, unable to avoid completely the risks it faces, generating significant deficits in citizenship construction, both in the exercise and protection of social rights

Key Words: Poverty, Social policy, Political Power, Conditional Cash Transfer, Mexico.

Artículo: Recibido el 30 de junio de 2015 y aprobado el 07 de abril de 2016.

Felipe Hevia. Doctor en antropología - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México. Profesor-investigador (CIESAS), unidad Golfo. Investigador nacional (nivel I).

Correo electrónico: fhevia@ciesas.edu.mx

Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progres/Oportunidades de México

Felipe Hevia

Introducción

América Latina es la región más desigual del mundo. Las reformas al Estado implementadas en las décadas de 1980 y 1990, a pesar de mostrar avances importantes en general en la región, no pudieron modificar en una forma sostenida la desigualdad, y la persistencia de la pobreza moderada y extrema (CEPAL, 2011). Desigualdad y pobreza constituyen los principales constreñimientos estructurales para el fortalecimiento de una ciudadanía sustantiva en la región (PNUD, 2004). En efecto, si ciudadanía se define de la manera más amplia como el estatus asignado a todos que son miembros plenos de una comunidad, donde se distingue una dimensión legal y una dimensión sustantiva relacionada con el acceso y disfrute a un paquete de derechos y responsabilidades (Marshall, 2005, pp. 21-23), la pobreza y desigualdad imposibilitan dicho acceso igualitario al reconocimiento de los otros como parte de una misma comunidad, y al ejercicio de dicho paquete de derechos y responsabilidades. De ahí la importancia de describir y analizar los procesos de construcción ciudadana, que define “tanto a los procesos para acceder y ejercer al paquete de derechos como a los procesos para su ampliación, exigencia y protección”(Hevia, 2011b, p. 48).

Una de las innovaciones que la región ha exportado al mundo en el combate a la pobreza han sido los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas o *Conditional Cash Transfers Programs* (CCT). Estos programas nacieron hace más de quince años en México, Centroamérica y Brasil, y ya son decenas de países de América, África, y Asia que cuentan con programas similares inspirados en los modelos de Progres/Oportunidades mexicano y Bolsa Familia brasileño, incluyendo la ciudad de Nueva York (Fiszbein, Schady, & Ferreira, 2009).

La lógica de estos programas es simple: entregar apoyos en efectivo a aquellas familias previamente seleccionadas que cumplan con una serie de condiciones, como enviar a sus niños a la escuela, o asistir a consultas médicas. Con esto se generan beneficios en el corto plazo, por medio de las transferencias económicas que contribuyen al alivio de la pobreza y la distribución de la riqueza, y en largo plazo, por medio de la creación de capital humano que implica más educación, alimentación y salud. Esto permitiría que en el futuro los jóvenes de estas familias puedan integrarse de manera más ventajosa en el mercado de trabajo y se pueda romper así el círculo intergeneracional de la pobreza (Adato & Hoddinott, 2010; Cohen & Franco, 2006).

Luego de decenas de evaluaciones en varios países de la región, existe un fuerte consenso sobre los beneficios que estos programas tienen sobre la distribución del ingreso y la generación de capital humano (Adato & Hoddinott, 2010; Banco Interamericano del Desarrollo, 2007; Banco Mundial, 2009; Cohen & Franco, 2006;

Fiszbein et al., 2009; Johannsen, 2009). Las familias más pobres que reciben estos programas tienen más posibilidades de alimentarse mejor, recibir atención médica, disminuir la deserción escolar y aumentar sus años de estudios (Programa Oportunidades, 2010). El costo operativo de estos programas también es menor que otras estrategias –(Caldés, Coady, & Maluccio, 2006) y sus impactos en la distribución del ingreso en países como Brasil hacen que estos programas hayan incidido en la disminución de la desigualdad (IPEA, 2007).

Sin embargo, por su diseño e implementación, estos programas enfrentan una serie de riesgos, siendo los más importantes los que denominamos el riesgo de la sinécdoque y el riesgo del aumento en la asimetría de poder. El primero se refiere a la posibilidad de confundir la parte (en este caso un programa aislado) con el todo (la estrategia de desarrollo social). Esto tiene que ver, como desarrollamos a lo largo de este artículo, con el peso relativo de los CCT en las estrategias de combate a la pobreza, donde gracias al padrón, presupuesto y reconocimiento, los CCT se identifican como los principales (y casi únicos) programas de combate a la pobreza. El segundo riesgo se refiere a que el diseño y operación de los CCT en el orden local pueden aumentar, en vez de disminuir, la brecha de poder entre autoridades gubernamentales y los pobres. Esto porque el control de los procesos clave de focalización y condicionalidades queda en manos de las autoridades locales, y el monto final que reciba cada familia dependerá, en última instancia, de los actores gubernamentales.

¿Cómo enfrenta el Programa Oportunidades estos riesgos? ¿Qué efectos tienen la asimetría de poder y los riesgos de sinécdoque en los procesos de construcción ciudadana? Estas son las preguntas que guían esta investigación. Se pretende mostrar, en primer lugar, cómo el programa mexicano insignia de las transferencias condicionadas, el programa Oportunidades, enfrenta estos riesgos, y en segundo lugar, qué consecuencias generan los riesgos identificados en términos de construcción ciudadana.

El argumento central es que la hegemonía de la focalización, la fragilidad política y la ausencia de una política social articulada, refuerza la centralidad del Programa Oportunidades en el

combate a la pobreza, sin poder evadir del todo los riesgos a los que se enfrenta, generando importantes déficits en la construcción ciudadana, tanto en el ejercicio como en la protección de los derechos sociales.

Para desarrollar este argumento, en primer lugar se realiza una breve descripción del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; en segundo lugar se discute brevemente sobre los procesos de construcción de ciudadanía; en tercer lugar, se analiza el riesgo de sinécdoque; y en cuarto lugar, se discute el riesgo de brecha de poder; y por último se establecen algunas conclusiones.

El programa Progresa/Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PO), que comenzó en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Alimentación y Salud –PROGRESA–, ha pasado por cuatro administraciones presidenciales de diferentes partidos políticos¹ y ha crecido año con año en presupuesto y cobertura², cambiando su nombre en 2015 a Programa de Inclusión Social –PROSPERA. 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.” (Programa 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 entre tercero de primaria y la secundaria. A los jóvenes que continúen sus estudios en educación media superior o superior

1 El Programa comenzó en el gobierno de Ernesto Zedillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), continuó con los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (PAN) y continúa con el gobierno de Enrique Peña Nieto, del PRI.

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 MXN\$367,3 millones de pesos mexicanos, correspondiente a US\$48 millones según el tipo cambiario de la fecha. Para 2004 su padrón alcanzó las 5 millones de familias y su presupuesto los MXN\$32 mil millones de pesos, equivalente a USD\$2,689 millones y en 2011 su padrón fue de 5 millones 820 mil familias en 97 mil localidades de todo el país, con un presupuesto cercano a los MXN\$63mil millones de pesos, correspondiente a USD\$5,164 millones al tipo de cambio de la fecha (Programa Oportunidades, 2010, 2011).



se les entrega una cantidad de dinero en efectivo para que puedan seguir estudiando o generar un proyecto productivo, y se canaliza una serie de apoyos para los adultos mayores que pertenezcan al Programa (Programa Oportunidades, 2011).

Ciudadanía y construcción ciudadana. Algunas precisiones conceptuales.³

En términos generales, la ciudadanía es un estatus legal que faculta a los sujetos que la poseen a adquirir y ejercer derechos, y obliga a los Estados a proteger estos derechos y establecer responsabilidades para sus miembros (Marshall, 2005). Aquellos sujetos que pertenecen a la categoría “ciudadanos” tienen por tanto una serie de derechos y deberes que les confiere dicha membresía. Por otro lado, la construcción ciudadana se puede comprender cómo los procesos por los cuales sujetos sociales obtienen, alcanzan, ejercen y protegen un paquete de derechos y deberes civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y de autodeterminación (Hevia, 2011b).

La construcción ciudadana posee dos dimensiones: ejercicio y protección de derechos. En términos normativos, es la sociedad, por medio del pacto constitucional la que crea al Estado y delega en él la realización de funciones que tienen que ver con la protección de los derechos ciudadanos —como la planeación y ejecución de políticas públicas y la recaudación de impuestos para llevarla a cabo— y la regulación, pérdida y adquisición del estatus de ciudadano. En este sentido, los procesos de construcción ciudadana tienen que ver no sólo con la lucha por acceder al estatus de ciudadano—como el caso de los mexicanos indocumentados que viven en Estados Unidos— sino sobre todo por poder acceder al ejercicio pleno de estos derechos, lo que incluye procesos de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Por un lado, la ciudadanía sustantiva se define por la posibilidad de ejercer una serie de derechos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Esto implica, por un lado, la obligatoriedad por parte del Estado a cumplir y hacer cumplir los derechos por medio de la implementación de políticas públicas, y por otro la capacidad de exigir, o *exigibilidad*, del cumplimiento de los derechos que tienen los ciudadanos. Así, una de las características centrales de la perspectiva de

derechos tiene que ver con el papel del Estado: es el principal responsable de cumplirlos y hacerlos cumplir. En todas y cada una de las convenciones internacionales firmadas y ratificadas son los propios gobiernos los que se obligan a cumplir estos derechos (CNDH, 2013). De ahí que una de las herramientas concretas que posee el Estado para cumplir y hacer cumplir los derechos sea la implementación de políticas públicas.

Aquí se aprecia la importancia de la pobreza para limitar el ejercicio de derechos ciudadanos: “Para que los ciudadanos puedan ejercitar de manera efectiva sus derechos civiles y políticos, requieren ser libres de la inseguridad y dependencia impuestas por la pobreza extrema, por condiciones precarias de salud, y por la falta de educación e información” (Bayón, Roberts, & Saraví, 1998, p. 78).

Pero los constreñimientos a la ciudadanía también se relacionan con la segunda dimensión de la construcción de ciudadanía: aquellos procesos para ampliar y proteger los derechos ciudadanos por medio de instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas (Fox, 2007). Por medio de estos instrumentos insertos en la dinámica democrática, los ciudadanos pueden defender sus intereses legítimos así como intereses públicos, y exigir respuestas para evitar abusos de poder por parte de la autoridad (ICHRP, 2011).

En esta dimensión, la evidencia disponible sugiere que la pobreza y la desigualdad limitan la capacidad de los sujetos para ejercer y proteger sus derechos. Las desigualdades se traducen en menores capacidades, pero también en asimetrías de poder, de acceso a lo público (Gaventa & Barret, 2010) y se traducen también en discriminación que atenta contra la consecución de una ciudadanía sustantiva.

Como veremos en los siguientes apartados, el programa Oportunidades, como cualquier otro programa de transferencias condicionadas, posee dos grandes riesgos que, de no ser abatidos, impactan de manera directa y negativa en los procesos de construcción ciudadana.

El concepto de riesgo en ciencias sociales ha sido ampliamente debatido desde diversas disciplinas, como la salud pública (Echemendía Tocabens, 2011) o la sociología de la modernidad (García, 2014), esto por su íntima relación con la incertidumbre. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se puede definir como “contingencia o proximidad de un daño” (Real Academia Española, 2011), y suele tener dos componentes: “la posibilidad o probabilidad de

³ Este apartado se basa en el capítulo 2 de (Hevia, 2011b).

que un resultado negativo ocurra, y el tamaño de ese resultado” (Echemendía Tocabens, 2011, p. 471).

En este sentido, el programa Oportunidades, como cualquier PTM, posee dos probabilidades de que un resultado negativo ocurra, el primero lo definimos como “riesgo de sinécdoque” e implica limitar el ejercicio de derechos sociales a una franja muy grande de población que no logra superar la focalización de Oportunidades, y el segundo “riesgo de asimetría de poder”, que impacta de manera directa en la menor capacidad de los más pobres para proteger sus derechos políticos y sociales.

Revisando el riesgo 1. Sinécdoque.

La sinécdoque es un recurso retórico que consiste en extender, restringir o alterar de algún modo la significación de las palabras, para designar un todo con el nombre de una de sus partes (Beristáin, 2006). Así, por ejemplo, en la oración “quedó sola con cuatro bocas que alimentar”, se emplea este recurso retórico donde una palabra (en este caso “bocas”) designa el total de una idea (en este caso, “niños”). También se emplean sinécdoques cuando nos referimos a la realeza como “la Corona”, o cuando afirmarnos que trabajamos para “ganarnos el pan”. Como se explica a continuación, el riesgo de la sinécdoque es muy común en política social y en programas de combate a la pobreza, y consiste en confundir la parte (el programa Oportunidades), con el todo (la política social).

En efecto, el PO es solo uno de varios programas y estrategias que desarrollan las políticas públicas para el desarrollo social y el combate a la pobreza. La Ley General de Desarrollo Social establece que la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social son derechos para el desarrollo social. Y que para asegurar su ejercicio, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, tendrán que desarrollar una serie de estrategias y programas (Estados Unidos Mexicanos, 2004). En el ámbito federal, la administración de Felipe Calderón (2006-2012) desarrolló la estrategia del “Vivir Mejor” que fomenta el desarrollo social y humano de manera integral a través de cuatro ejes: 1) desarrollo de capacidades básicas; 2) consolidación de una red de protección social; 3) vinculación de la política social con la económica; y 4) mejoramiento del entorno físico

y social. Dentro de esta estrategia es que se incluye el programa sectorial de desarrollo social, que incluye como objetivos desarrollar capacidades básicas en población de pobreza; abatir el rezago de los grupos vulnerables por medio de estrategias de asistencia social; disminuir las disparidades regionales por medio del ordenamiento territorial; y mejorar la calidad de vida en las ciudades (Sedesol, 2007). Y con estos objetivos, desarrolla una serie de programas que van desde las estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, rescate de espacios públicos, programas de empleo temporal, hasta atención de jornaleros agrícolas, incluyendo al Programa Oportunidades, tal como fue el programa “Contigo” desarrollado por el gobierno de V. Fox (Sedesol, 2002).

Sin embargo, el PO cuenta con un padrón, presupuesto y reconocimiento que los diferencia de los demás programas y los hace ver como el principal (si es que no los únicos) programas de combate a la pobreza y desarrollo social. Uno de cada cinco mexicanos (5.8 millones de 28 millones de familias) recibe el PO, por lejos el padrón más grande de beneficiarios de un programa de combate a la pobreza (Sedesol, 2012).

En términos de presupuesto sucede algo parecido. Entre 2002 y 2005 la vertiente de desarrollo de capacidades, donde se encuentra el PO, recibió el 50.13% de todo el presupuesto para desarrollo social. En oposición, el porcentaje de gasto para la vertiente de protección social en esos mismos años fue de 2.6% (Hevia, 2009b). Para 2012, se destinaron más de 55 mil millones de pesos solo en apoyos a los beneficiarios y útiles escolares en toda la República (Sedesol, 2012).

Al padrón y presupuesto, se suma el reconocimiento público que tiene el Programa Oportunidades. Su buena fama lo convierten en una estrategia muy atractiva para ser usada por los gobiernos en contextos de elecciones reñidas (Hevia, 2009a). Varios elementos contribuyen a esta situación: por un lado, el reconocimiento internacional del que gozan. Agencias de crédito internacional –como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo–, y organismos internacionales –como el PNUD y la CEPAL– han reconocido, exportado y recomendado estos programas en diversas partes de América Latina y del mundo.

Muy relacionado con lo anterior, la evaluación externa y rigurosa de estos programas (y su difusión en circuitos académicos) entregó información independiente que facilitó su



crecimiento y generó un consenso sobre la efectividad de estos programas para dar resultados tangibles a la población más pobre (Cohen & Franco, 2006).

Otro factor que abona al buen nombre de estos programas es que su implementación original (México y Brasil) no solo se dio en países en vías de desarrollo (fue una respuesta “desde el sur”) sino que también se implementó por gobiernos más de “centro-derecha”, como el caso de Zedillo, Fox y Calderón en México, y más de “centro-izquierda”, como el caso de Lula da Silva en Brasil. Esto evitó que los CCT fueran identificados automáticamente como “neoliberales” y pudiesen entablar diálogo con corrientes más progresistas, como la que propone renta básica universal (*basic income*) (Suplicy, 2009).

En este sentido, operar un programa reconocido como eficiente por múltiples agencias internacionales y por académicos, y que atiende al 20-25% de la población total, la más pobre y desprotegida, hace muy atractivos estos programas desde un punto de vista electoral, tanto para la promoción y retorno electoral de los votos, como para la operación de la amenaza-compra y coacción. Así, los gobernantes y las oficinas de comunicación del gobierno federal se refieren a estos programas en decenas de discursos y tiempos oficiales (Hevia, 2009c, 2011b). Y la prensa, por otro lado, hace seguimientos frecuentes a dichos programas, que se hacen conocidos en la población en general, mucho más que otros programas de combate a la pobreza y desarrollo social, como es el caso de Bolsa Familia, de Brasil (Weissheimer, 2006).

Las consecuencias del riesgo de la sinécdoque son diversas. La primera es la limitación conceptual de enfrentar la pobreza, de por sí multifactorial en sus causas y manifestaciones, con un único programa. Esto impacta en el diseño y financiamiento de la política social, donde muchas veces los propios ejecutivos o legislativos aumentan presupuesto a estos programas para “no quedar mal” con sus bases políticas, a pesar de lo limitado de sus impactos en la estrategia general de combate a la pobreza. La segunda es que se aprecia en el tiempo una tendencia de los gobiernos a “sobrecargar” estos programas con más elementos y responsabilidades, restando otras estrategias y programas. Y la tercera es una desarticulación entre estos programas con el resto de la política social: al concentrar los recursos en un solo programa, se desatienden (política y

financieramente) otras estrategias (Jusidman, 2000).

La concentración (financiera y discursiva) de la política social en un solo programa genera que el resto de los programas destinados a la protección de otros derechos queden desprotegidos. Tal como Lautier (2001) señala al mostrar la ausencia de seguridad social de una creciente franja de ciudadanos, denominados *no man's land*.

Estos grupos sociales incluyen una creciente y heterogénea cantidad de personas que no acceden a los programas de seguridad social formales pero tampoco califican como pobres extremos y por eso no reciben asistencia. Incluye no asalariados (pequeños agricultores y trabajadores urbanos autónomos) y empleados domésticos, incluye a pobres y no pobres:

El carácter compuesto (en lo que respecta a los estatus profesionales) y al mismo tiempo relativamente homogéneo (en lo que respecta a la trayectoria de los individuos y su condición de vida) de este grupo impide hacer la división entre falsos pobres, buenos pobres dignos de asistencia y malos pobres que hay que reprimir, división que siempre ha estado en el centro de las políticas de la pobreza (Lautier, 2001, p. 108).

Este creciente número de grupos no protegidos por ningún programa específico hace que el programa Oportunidades se perfila como un programa social de larga duración que contenga la pobreza antes que la supere y que entregue incentivos a los hogares para que no abandonen su condición de *beneficiarios* (Hevia, 2011b, p. 58).

Evitando el riesgo de sinécdoque: Universalización vs. Focalización

A diferencia de otros países, como Brasil, que intentan articular Bolsa Familia con políticas universales de desarrollo social para atacar de manera multidimensional la pobreza, a pesar de sus limitaciones de diseño y operación (Hevia, 2011a), en México, existe un fuerte consenso en fomentar la focalización de los programas sociales, argumentando para ello que la focalización es la mejor estrategia de asignación del gasto social.

Sintetizando esta discusión, ante el fracaso del sistema desarrollista, caracterizado por la concentración en el mercado interno por medio de la industrialización sustitutiva de importaciones; con un fuerte intervencionismo estatal; con mecanismos de intermediación de intereses corporativo (corporativista); y con una

política social donde el Estado participa de manera activa, se impuso en la región el paradigma neoliberal, definido por la liberalización de los mercados nacionales; economía integrada a los mercados mundiales; un mercado que funciona como mecanismo central de asignación de recursos; el fortalecimiento de la privatizaciones y liberalización; y una intervención estatal selectiva y subsidiaria que busca la libertad y responsabilidad individual (Calcagno & Calcagno, 1995; Saraví, 2006).

El cambio de modelo de desarrollo impactó en la política social de diferentes maneras. Convertida en la “ambulancia que recoge a los heridos de los procesos de ajuste”(Pardo, 2000) los programas sociales emergentes intentaron fortalecer redes de apoyo a comienzos de la década de 1990 y CCT al final de esos años. Los argumentos centrales para implementar estos programas fueron el efecto regresivo de las políticas con pretensiones universales pero discriminatorias en la práctica, su falta de equidad y los problemas financieros producto de los procesos de ajuste (Adato & Hoddinott, 2010; Saraví, 2006).

En México, este cambio se reflejó primero con el desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad-Pronasol y luego con la creación del Programa Progresa-Oportunidades (Jusidman, 2000). El combate a la pobreza y la focalización pasaron a ser las principales características de ambos programas, a pesar de las profundas diferencias en sus objetivos, procesos y resultados (Yaschine, 1999). En otros países, como Chile y Perú, también se crearon redes de protección social destinadas a aliviar los efectos que las políticas económicas estaban generando en la región (Cohen & Franco, 2006).

El éxito relativo de estas políticas, apoyadas y difundidas por las agencias de crédito internacional y en particular por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2006), lograron establecer en la región el paradigma de la focalización, como un requisito de la política social efectiva y eficiente. Por ejemplo, Chile fue mucho tiempo ejemplo de una política social focalizada exitosa (Calcagno & Calcagno, 1995), y no fue hasta 2003 con hasta la incorporación de las reformas de Salud de Ricardo Lagos, y en 2007 con la reforma de previsión Social de Michelle Bachelet, donde se vuelve a introducir la discusión sobre la universalidad de ciertas políticas sociales.

En México, en buena parte gracias a la sinécdoque descrita y los resultados positivos del programa Progresa/Oportunidades la focalización se ha convertido en el paradigma hegemónico de la política social, y la universalidad de políticas sociales sigue siendo percibida como un resabio del antiguo régimen posrevolucionario⁴. Y por lo tanto, Oportunidades sigue siendo el principal y más reconocido programa de combate a la pobreza, desestimando otras herramientas de política social, como el salario mínimo, la economía solidaria (Cunningham, 2007).

Revisando el riesgo 2. Asimetría de poder

El segundo riesgo tiene que ver con la distribución de poder entre gobernantes y gobernados. Como hemos argumentado con anterioridad, la implementación de programas de transferencia en efectivo condicionados representa avances hacia el ejercicio de derechos sociales, pero no logra resolver la asimetría de poder que su operación genera, creando a su vez nuevas desigualdades (Hevia, 2008, 2011b).

Son dos los dispositivos que facilitan la asimetría de poder, y ambos tienen que ver con la “esencia” de los programas de transferencias condicionadas, a saber: los procesos de focalización y de certificación de las condicionalidades. Como veremos a continuación, la focalización y el control de condicionalidades hacen que los actores estatales encargados de estas actividades adquieran mayor poder y lo puedan ejercer en contra de los beneficiarios, que son los más pobres entre los pobres.

El primer mecanismo tiene que ver con las puertas de entrada al programa, que son limitadas y dependen de procesos administrativos para acceder a ellos (Duhau, 2000). Para evitar los vicios de otros programas sociales, se buscó limitar la discrecionalidad al máximo, estableciendo sistemas estandarizados de ingreso y un complejo sistema de focalización. En zonas rurales, se seleccionaron localidades donde se aplicó un censo a toda la población. Una vez identificados los beneficiarios por un sistema de puntajes, se validaron en asamblea comunitaria. A partir de 2002, en zonas urbanas y rurales, se utilizó un sistema por “autofocalización” inscribiéndose en módulos de incorporación abiertos para estos procesos, a los que seguía una encuesta por hogar, y la

⁴ Es recién con la discusión sobre la importancia de un seguro universal de protección social (Levy, 2010; Valencia, Foust, & Tetreault, 2012) que, a nivel político, puso sobre la mesa el tema de políticas universales para el combate a la pobreza. Sin embargo, a tres años de gobierno de Peña, no se ha presentado ningún tipo de ley o programa al respecto.



posterior selección por puntajes (Hevia, 2009b). Junto con esto, se optó por evitar la intermediación de organizaciones y actores locales, evitando así “recomendaciones” de las organizaciones y líderes locales (Hevia, 2008).

A pesar de mostrar buenos resultados en comparación con otros programas focalizados (Coady, Grosh, & Hoddinott, 2004), y procesos más transparentes de ingreso que otros programas sociales, los procesos de focalización del PO mantiene asimetrías importantes de poder. Luego de más una década de implementación seguía sin existir un mecanismo claro para subsanar “errores de exclusión” y la selección de las localidades y municipios que podrán acceder a más beneficios depende de manera directa del ejecutivo federal (Hevia, 2011b). Y tal como el programa Bolsa Familia, de Brasil, los procesos de focalización en general muestran asimetrías y dificultades de acceso para las personas más alejadas del centro de los municipios (Hevia, 2009c; Lindert, Linder, Hobbs, & De la Brière, 2006).

El segundo mecanismo de mantención y reproducción de desigualdades de poder en el nivel local tiene que ver con el control de las condicionalidades. La mecánica de los programas de transferencia condicionada implica que se le dan los apoyos a las familias que cumplan con las condicionalidades, y que por lo tanto, tiene que haber un sistema de control de las mismas para saber qué familias están cumpliendo y cuáles no. En el caso del PO, esta operación se lleva cada dos meses e implica revisar la asistencia a la escuela y a centros de salud de millones de personas, y existe una compleja operación para que cada maestro informe las faltas de las/os niñas/os y para que cada médico reporte si asistieron o no a citas y pláticas médicas (Programa Oportunidades, 2011). Así, el monto que cada familia recibe depende, en última instancia, que el funcionario local en efecto asegure que la familia cumplió con sus condicionalidades. En este sentido, las autoridades locales tienen capacidad de incidir de manera directa en el monto que recibirán las familias de una localidad determinada, adquiriendo así más poder.

Por este riesgo es que el diseño de estos programas ha tenido que incorporar “candados” para limitar el poder de los intermediarios y los operadores locales, como veremos en el siguiente apartado. Esto implica la creación de mecanismos estandarizados de comunicación con los beneficiarios, la implementación de instrumentos de control ciudadano, y el

fortalecimiento de los sistemas de auditoría y control.

Evitando los riesgos de la asimetría de poder

Para evitar el segundo riesgo, las asimetrías de poder, desde su diseño y a lo largo del tiempo, el PO ha diseñado una serie de candados y controles en la implementación local de los programas. Las puertas de entrada se realizan por procedimientos estandarizados; los listados de beneficiarios son públicos; existen mecanismos de atención y queja telefónica para resolver dudas; la entrega del pago lo realizan agencias bancarias y no autoridades políticas; los criterios de salida están establecidos en sus procedimientos y no dependen de autoridades locales; etc. (Gómez Álvarez, 2009). Sin embargo, el PO no logra eliminar el riesgo de asimetría de poder porque a pesar que inhibe la presencia de intermediarios tradicionales tiene que construir sus propios intermediarios institucionales; en su operación tiene una importancia y peso central el control de las condicionalidades; la gestión centralizada facilita su uso político; y el contexto político-electoral mexicano ha sido poco exitoso en romper la tradición corporativo-clientelar. Revisemos estos argumentos.

Una de las características de Progres a que mantuvo Oportunidades fue la eliminación de la intermediación social y partidaria en el nivel local. La tradición de uso electoral de programas sociales, en particular del Programa Nacional de Solidaridad-Pronasol, y sus débiles impactos en la superación de la pobreza, generaron en los arquitectos de Progres a la intención de diferenciarse de Pronasol. Esta diferenciación incluyó dimensiones centrales de su diseño (centralización, focalización del gasto en zonas rurales, énfasis en el capital humano), pero también formas de relación entre el gobierno y los beneficiarios (D. Hernández, 2009; Levy & Rodríguez, 2004).

Los principales cambios fueron definir a la familia, y no a la comunidad, como el foco de intervención, y limitar toda posibilidad de intermediación entre el gobierno federal y las familias beneficiarias. El argumento central fue que, al transferir directamente a las familias el dinero, el programa no precisaba de estructuras de intermediación local (Levy & Rodríguez, 2004). En este sentido, se consideraba que las estructuras locales de intermediación —gubernamentales y sociales— en las zonas rurales en general eran atrasadas, poco preparadas (muchos presidentes municipales

rurales no tenían la escuela primaria terminada) y corporativas (y por eso, clientelares y corruptas). Así, se diseñaron diversos mecanismos para eliminar la intermediación local y fomentar la transparencia en su operación. No se permitió la posibilidad que un municipio u organización solicitara “cuotas” para sus agremiados, ni recomendaciones por parte de profesores o médicos sobre qué familias eran realmente pobres o quienes “no lo necesitaban”. La participación de la comunidad y sus organizaciones sólo tuvo un espacio reducido en el diseño del programa: una vez seleccionadas las familias beneficiadas, tenía que realizarse una asamblea comunitaria para que se pudieran detectar posibles errores de inclusión (gente que había sido seleccionada pero “no necesitaba” del programa), y de exclusión (personas pobres no consideradas), aunque año con año las evaluaciones externas denunciaron su ineficiencia (Hevia, 2010).

En los años de expansión del programa (1998-2004), y en el periodo de consolidación del mismo, las organizaciones “tradicionales” como las asambleas comunitarias y ejidatarias y otras organizaciones fuertes no tuvieron mayor interés en la participación ni el control del PO (Hevia & Gruenberg, 2010). Esta situación se explica en gran parte por las dinámicas de los sistemas políticos locales. Las organizaciones campesinas más tradicionales, por lo general no se involucran con el Programa porque en el orden local es considerado como un programa para mujeres, que además, entrega pocos montos a cada una de las familias (aunque la suma de montos en conjunto 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 solo cuando un problema es muy grave o está muy avanzado es que estas instancias participan. El potencial interés de 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 Oportunidades, resultan de mayor interés otros programas donde hay más recursos para menos beneficiarios en juego, como los programas de apoyo a los campesinos, donde estas organizaciones además encuentran programas con menos mecanismos de transparencia y control gubernamental que el que ofrece Oportunidades (Hevia, 2010)

Sin embargo, aspectos claves de la operación del Programa requieren la presencia de intermediarios: avisar a las titulares los días de pago; corroborar que sus inasistencias sean justificadas; resolver problemas administrativos; etcétera. La comunicación entre el programa y los beneficiarios depende en buena medida de “correas de transmisión” que se nutren de enlaces municipales y vocales de promoción comunitaria, los que terminan siendo en la práctica los intermediarios institucionales, y usan su posición para mejorar su capital político y simbólico (Hevia, 2010).

Un segundo elemento a considerar en la reproducción de la asimetría de poder tiene relación con la importancia de las condicionalidades en el discurso oficial del PO. A diferencia de otros programas de transferencias en efectivo no condicionadas, existe cierto consenso en que el éxito del PO en términos de aumentar el capital humano se debe, precisamente, al control de las condicionalidades (Adato & Hoddinott, 2010). En el caso de Bolsa Familia, de Brasil, una dimensión del programa es incondicional —(MDS, 2011), en el caso de Mi Familia Progresal, de Guatemala, en la práctica presentaba algunos problemas para controlar las condicionalidades (Duarte, 2011). En cambio, en México el proceso de control de condicionalidades funciona y tiene consecuencias concretas para los beneficiarios, por ejemplo, en el bimestre sep-oct 2012, 186 mil familias (el 3.44% del padrón) no recibieron el dinero correspondiente a apoyo alimentario por falta en las condicionalidades de salud; y 3.498 adultos mayores (el 10% del padrón) tampoco recibieron ese bimestre sus apoyos por incumplimiento de condicionalidades (Programa Oportunidades, 2013). Así, el control de condicionalidades tiene consecuencias concretas para las familias, a las que les suspenden sus apoyos, o incluso las dan de baja. De ahí que el control de las condicionalidades es clave en el nivel local.

El tercer elemento que influye en la asimetría de poder que genera este programa tiene que ver con la ausencia de contrapesos institucionales en su gestión. Una de las características más marcadas de la operación de Oportunidades es que es un programa altamente centralizado. Todos los procesos (desde la entrevista y selección a los potenciales beneficiarios, hasta el cálculo de los pagos) lo realiza una Coordinación Nacional, y solo la entrega física del dinero lo realizan agencias bancarias. En cada entidad federativa existe una Coordinación Estatal y se ha dividido el territorio de operación en alrededor



de 204 zonas de atención operativa, donde funcionarios federales atienden y resuelven las múltiples actividades administrativas (cambio de domicilios, alta y baja de titulares, etc.), y cuyo sistema operativo ha cambiado a lo largo de los años (Hevia & Gruenberg, 2010; Programa Oportunidades, 2011).

La centralización en la operación de un programa que entrega dinero en efectivo a las familias más pobres del país se explica (y justifica) en buena parte por el tipo de descentralización y re empoderamiento de los gobiernos estatales (Cornelius, Eisenstadt, & Hindley, 1999), donde existe la percepción que en los gobiernos estatales el uso clientelar de la política social es más frecuente y tiene menos contrapesos. Sin embargo, este modelo centralizado limita las posibilidades de contrapesos institucionales solo a las relaciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal: en contextos donde estos gobiernos eran de partidos diferentes, había cierto control recíproco sobre el potencial uso político que se diera al Programa. El caso de Veracruz es paradigmático al respecto. Entre 2011 y 2012 hubo muchas discusiones entre el gobierno del Estado y la Coordinación Estatal del Programa sobre acusaciones mutuas de uso político-clientelar relacionadas con el programa y el interés de investigar denuncias por proselitismo, tanto en las precampañas del PAN como en la contienda electoral. Una vez ganadas las elecciones a la presidencia por el PRI, al día siguiente de la asunción de Enrique Peña a la presidencia, en las calles de Xalapa aparecieron carteles espectaculares con la frase: “a partir de ahora, Oportunidades es de todos...”. Y en los procesos de precampañas para las presidencias municipales ya los pre candidatos del PRI afirmaban que contarían con todo el apoyo federal y de oportunidades para sus campañas (Hernández, 2013).

Los pocos contrapesos en el nivel local que posee esta estructura centralizada contrasta con otros formatos descentralizados de administración, donde la relación entre los municipios y el ejecutivo federal funciona como sistema de contrapesos que limita el uso clientelar, y por lo tanto, la asimetría de poder (Hevia, 2011c).

Por último, la asimetría de poder se expresa en el uso político local que se hace de PO. Al respecto, la literatura se ha ocupado de las diversas modalidades del uso político, donde sobresalen dos perspectivas: una que analiza los efectos en el voto de la distribución territorial de

bienes (públicos y privados) (por ejemplo, Rosas & Hawkins, 2008), y otra que se centra en el análisis de los procesos de compra y coacción del voto (Fox, 1994).

En relación con el primer tipo de uso político, la evidencia muestra que los gobiernos en México no son la excepción al uso político en la distribución de los beneficios. En su crecimiento y distribución interfieren intereses partidarios y electorales más allá de los criterios técnicos (Rocha Menocal, 2001; Takahashi, 2008). Sin embargo, a lo largo del tiempo se sigue ligando la operación del PO con el segundo tipo de uso político, más ligado a la compra y coacción del voto, aunque gracias a los candados y acciones gubernamentales, son notoriamente menores que otros programas sociales (Gómez Álvarez, 2009).

Conclusiones

La operación de programas de transferencia condicionada implica al menos dos tipos de riesgo que es necesario enfrentar, tanto en el diseño como en la operación de los mismos, esto con el objeto de poder potenciar los buenos resultados que estos programas han logrado demostrar en estas décadas.

Para el caso mexicano, los riesgos de sinécdoque y asimetría de poder, ya de por sí importantes en otros programas de la región, tienden a aumentar por la importancia simbólica que tiene el programa Oportunidades como un caso exitoso de política pública, que ha sido reconocido por la academia nacional e internacional, por las agencias de crédito internacional, pero también por los propios beneficiarios como un programa que ha tenido consecuencias positivas (y en algunos casos duraderas) en la vida de millones de familias.

En este sentido, el propio éxito del Programa genera un aumento de sinécdoque que evidencia los límites de las transferencias condicionadas como “la” forma de combatir a la pobreza, así como el relativo aislamiento que, a pesar de más de quince años de operación, mantiene el Programa Oportunidades en relación con otros componentes de una red de protección social, advertidos incluso por sus propios diseñadores (Levy, 2010). Como resultó evidente con la crisis de 2008 y 2009, se necesita mucho más que un programa de transferencias condicionadas para resolver o incluso aliviar la pobreza en México.

Algo similar pasa con el riesgo de asimetría de poder, debido a la importancia que tiene en el programa la focalización y control de condicionalidades, y a la presencia de

intermediarios institucionales, en un contexto de reñidas competencias, el uso político-electoral del programa (tanto en su versión de ubicación de recursos como en la compra y coacción del voto) es un riesgo ineludible que, por lo que la experiencia de las últimas elecciones muestra, no termina de desaparecer por más candados que se intente poner.

En ese sentido, parte de la discusión pendiente con este programa es cómo integrarlo en una red de protección social de carácter universal que disminuya la discrecionalidad de ingreso y permanencia de los beneficios, pero

que al mismo tiempo mantenga los “incentivos” para que se incremente el capital humano de la población más pobre, y sobre todo, cómo articularlo con el mercado de trabajo y otros activos fundamentales para una superación de la pobreza más sustentable en el tiempo, que construya ciudadanos y no beneficiarios.

En este sentido, la relativa deficiencia para reducir o abatir los riesgos descritos, tiene efectos directos en los procesos de construcción ciudadana. La siguiente tabla muestra una serie de argumentos a favor y en contra de los aportes del PO a la construcción de ciudadanía:

Tabla 1. Argumentos a favor y en contra de los aportes de PO a la construcción de ciudadanía

	A favor.	En contra.
Ejercicio derechos sociales.	Apoyos económicos, escuela, alimentación y sistema de salud.	Limitado a los que acceden. Salud preventiva. Limitaciones en atención a familias con <i>acumulación de desventajas</i>
Ejercicio derechos políticos.	Campañas voto libre, blindaje electoral.	Uso político intermediarios institucionales. Inhibición para votar. Calendario político prevalece sobre necesidades.
Acceso información y transparencia.	Diseño de campañas de información. Certidumbre en la entrega de apoyos.	
Participación ciudadana.		Mecanismos no autónomos.
Rendición de cuentas.	Fortalecimiento SAC.	Limitado a problemas relacionados con apoyos y no con abuso de autoridad. Dientes limitados.
Discurso de derechos.	Incorporación discursiva de derechos en las reglas de operación.	No son derechohabientes.
Actor social.	Titulares	Beneficiarios, no ciudadanos.

Fuente: (Hevia, 2011b, p. 270)

Como se puede ver, los riesgos no atendidos de sinécdoque y asimetría de poder representan dificultades reales para el ejercicio de derechos sociales y políticos, y también limitaciones para proteger y ampliar los derechos de los beneficiarios de este programa. Por un lado, la sinécdoque incide en la desprotección de derechos sociales de otras franjas de la población, por otro lado, la asimetría de poder repercute en mayores vulnerabilidades para ejercer en libertad derechos políticos, así como acceder a instancias de participación, transparencia y rendición de cuentas que permita proteger y ampliar los derechos de los

más desprotegidos. De ahí la urgencia en mejorar los diseños y las prácticas institucionales para disminuir dichos riesgos.

Para finalizar, consideramos que es necesario incentivar la investigación y reflexión crítica sobre los programas de transferencia condicionada, en particular sobre sus consecuencias en las relaciones de poder, micro y macro. Tal como afirmamos en otro lado (Hevia, 2011b), estos programas llegaron para quedarse un buen tiempo en los países de América Latina, y es necesario complementar la mirada complaciente de estos programas con investigaciones empíricas que permitan



identificar sus límites, valorar sus potencialidades y caracterizar sus riesgos potenciales.

En ese sentido, la perspectiva de identificar riesgos y cómo son abordados puede resultar una estrategia útil para comprender procesos nacionales, pero también locales. Analizar cómo han enfrentado estos riesgos otros programas de transferencias en América Latina y otras partes del mundo constituye parte de la agenda pendiente de investigación, donde resulta fundamental rescatar la centralidad de un proceso multiescalar para facilitar la comparación y la comprensión de estos programas.

Bibliografía

- Adato, M., & Hoddinott, J. (Eds.). (2010). *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Banco Interamericano del Desarrollo. (2007). *Evaluación del programa de País. México 2001-2006*. Washington DC: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Banco Mundial. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2009). *Informe anual 2009*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bayón, C., Roberts, B., & Saraví, G. (1998). *Ciudadanía social y sector informal en América Latina*. *Perfiles Latinoamericanos*, 13, 73-111.
- Beristáin, H. (2006). *Diccionario de retórica y poética*. México: UNAM; Porrúa.
- Calcagno, A. E., & Calcagno, A. F. (1995). *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Caldés, N., Coady, D., & Maluccio, J. A. (2006). *The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America*. *World Development*, 34, 818-837.
- CEPAL. (2011). *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago: CEPAL.
- CNDH. (2013). *¿Qué son los Derechos Humanos? Recuperado 9 de mayo de 2013, a partir de http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos*
- Coady, D., Grosh, M. E., & Hoddinott, J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. Washington DC: World Bank Publications.
- Cohen, E., & Franco, R. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. México: FLACSO Mexico.
- Cornelius, W., Eisenstadt, T. A., & Hindley, J. (Eds.). (1999). *Subnational politics and democratization in Mexico*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies University of California San Diego.
- Cunningham, W. V. (2007). *Minimum wages and social policy: lessons from developing countries*. Washington DC: World Bank Publications.
- Duarte, G. (2011). *Evaluación externa y preliminar del Programa «Mi Familia Progresa»*. Guatemala: Acción Ciudadana.
- Duhau, E. (2000). *Política social, pobreza y focalización*. En E. Valencia, M. Gendreau, & A. M. Tepichín (Eds.), *Los dilemas de la política social: cómo combatir la pobreza?*. Tlaquepaque: UdG; UIA; ITESO.
- Echemendía Tocabens, B. (2011). *Definiciones acerca del riesgo y sus implicaciones*. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*, 49, 470-481.
- Estados Unidos Mexicanos. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México: DOF 20 enero 2004.
- Fiszbein, A., Schady, N. R., & Ferreira, F. H. G. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: World Bank Publications.
- Fox, J. (1994). *The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico*. *World Politics*, 46, 151-184.
- Fox, J. (2007). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. New York: Oxford University Press.
- García, S. G. (2014). *Las narrativas del riesgo*. *Revista de Antropología Social*, 23, 281.
- Gaventa, J., & Barret, G. (2010). *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement (IDS Working Paper No. 347)*. Sussex: IDS.
- Gómez Álvarez, D. (Ed.). (2009). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina (1. ed.)*. Guadalajara: PNUD; ITESO.
- Hernández, D. (2009). *Historia de oportunidades: inicio y cambios del programa*. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, E. (2013). *La Cultura Política en la Región Maderera de Perote y Las Vigas. Análisis comparativo de los procesos y estrategias para la selección de candidatos a puestos de cabildo en el trienio 2008-2010 (Tesis maestría en antropología social)*. CIESAS-Golfo, Xalapa.
- Hevia, F. J. (2008). *Between Individual and Collective Action: Citizen Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme*. *IDS-Bulletin*, 38, 65-73.

Hevia, F. J. (2009a). Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales. En D. Gómez Álvarez (Ed.), *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina* (1. ed., pp. 235-271). Guadalajara: PNUD ;ITESO.

Hevia, F. J. (2009b). De Progres/Oportunidades. Efectos de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 70, 43-81.

Hevia, F. J. (2009c). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas*, 22.

Hevia, F. J. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progres/Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*, 34, 119-132.

Hevia, F. J. (2011a). La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados: etnografía institucional del Programa Bolsa Familia de Brasil. *Gestión y política pública*, XX.

Hevia, F. J. (2011b). Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progres/Oportunidades de México. Bruselas: PIE Peter Lang.

Hevia, F. J. (2011c). Relaciones sociedad-estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil. *América Latina Hoy*, 57, 205-238.

Hevia, F. J., & Gruenberg, C. (2010). Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado a partir de http://wilsoncenter.org/news/docs/Monograf%3%ADa_Hevia_Gruenberg.pdf

ICHRP. (2011). La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades. México: Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos.

IPEA. (2007). Nota técnica Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasi. Brasília: IPEA.

Johannsen, J. (2009). Conditional Cash Transfers in Latin America. Problems and Opportunities. BID. Recuperado a partir de <http://www.adb.org/documents/events/2009/high-level-social-assistance/Johannsen-Conditional-Cash-Transfers.pdf>

Jusidman, C. (2000). PROGRES/Oportunidades y la política social. En E. Valencia, M. Gendreau, & A. M. Tepichín (Eds.), *Los dilemas de la política social: cómo combatir la pobreza?*. Tlaquepaque: UdG; UIA; ITESO.

Lautier, B. (2001). Las políticas sociales de América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que es está produciendo. *Espiral*, 8, 91-130.

Levy, S. (2010). Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México. México: Océano.

Levy, S., & Rodríguez. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres/Oportunidades. En S. Levy (Ed.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México* (pp. 181-382). México: Fondo de Cultura Económica.

Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J., & De la Brière, B. (2006). The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington DC: The World Bank.

Marshall, T. (2005). Ciudadanía y clase social. Buenos Aires: Losada.

MDS. (2011). Bolsa Família — Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Recuperado 26 de septiembre de 2011, a partir de <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Pardo, M. del C. (2000). El diseño administrativo de los programas de emergencia. En R. Cordera & A. Ziccardi (Eds.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión* (pp. 459-479). México: UNAM.

PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (2. ed.). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Aguilar.

Programa Oportunidades. (2008). Oportunidades, un programa de resultados. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Programa Oportunidades. (2010). Oportunidades, un programa de resultados, 2010. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Programa Oportunidades. (2011). Información General. Recuperado 4 de octubre de 2011, a partir de http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/informacion_general

Programa Oportunidades. (2013). Indicadores resultados sexto bimestre 2012 [Indicadores de resultados]. Recuperado a partir de http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/sextos_bimestre_corresponsabilidad_de_sept_oc



Real Academia Española. (2011). Diccionario de la lengua española - Vigésima segunda edición. Recuperado 6 de abril de 2011, a partir de <http://buscon.rae.es/draeI/>

Rocha Menocal, A. (2001). Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresá, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration. *Journal of Latin American Studies*, 33, 513-538.

Rosas, G., & Hawkins, K. (2008). Turncoats, True Believers, and Turnout. *Machine Politics in Absence of Vote Monitoring, USAL*. Recuperado a partir de <http://iberoame.usal.es/pdfs/seminarioInvestigacion/paperrosas.pdf>

Saraví, G. A. (Ed.). (2006). De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina. México; Buenos Aires: Prometeo Libros.

Sedesol. (2002). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2001-2006. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Sedesol. (2007). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Sedesol. (2012). ACUERDO por el que se da a conocer el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012. México: DOF 1 marzo 2012.

Suplicy, E. (2009). Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento. Brasília: Senado Federal.

Takahashi, Y. (2008). La economía política del alivio de la pobreza: el caso de Progresá en México. *México y la cuenca del pacífico*, 11, 59-94.

Valencia, E., Foust, D., & Tetreault, D. (2012). Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. (Documento de proyecto). México: CEPAL; Asdi.

Weissheimer, M. (2006). Bolsa família: avancos, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhares de famílias no Brasil (1ª ed.). São Paulo SP: Editora Fundacao Perseu Abramo.

Yaschine, I. (1999). A Changing Anti-poverty Agenda: The Case of Mexican Anti-poverty Policy. *IDS-Bulletin*, 30, 47-60.