

RELACIONES SOCIEDAD-ESTADO, PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN  
PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA.

EL CASO DE BOLSA FAMILIA EN BRASIL

*Society-State relationships, citizen participation and political  
clientelism inside programs that combat poverty.*

*The case of Bolsa Familia in Brazil*

Felipe J. HEVIA

*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México*

✉ [fhevia@ciesas.edu.mx](mailto:fhevia@ciesas.edu.mx)

BIBLID [1130-2887 (2011) 57, 205-238]

Fecha de recepción: 10 de diciembre del 2009

Fecha de aceptación y versión final: 30 de enero del 2011

RESUMEN: Las relaciones entre los pobres y el gobierno que genera la implementación del programa Bolsa Familia pueden resumirse en dos dimensiones: 1) se privilegian «relaciones directas» sin intermediación de acción colectiva y 2) también «relaciones lejanas» en términos del tipo de interacción y comunicación entre las autoridades y los beneficiarios. Si bien existen instancias formales de control social, la operación del programa hace que la intermediación sea mínima, altamente institucional y que las organizaciones civiles tengan poco espacio para actuar representando a los beneficiarios. Estas relaciones generan bajos niveles de compra y coacción del voto, pero crean también efectos no intencionales como son el desconocimiento de la operación del programa, dificultad para defenderse de manera colectiva de abusos de poder, así como obstáculos para generar ciudadanía activa.

*Palabras clave:* participación ciudadana, clientelismo, relaciones sociedad-Estado, política social, sociedad civil.

ABSTRACT: Relations between poor people and the government that creates the *Programa Bolsa Familia* at Brazil may be summarized in two dimensions: 1) favor direct relationships without the intervention of collective action and 2) are distant relations in terms of type of interaction and communication between the authorities and beneficiaries. While there are instances of formal social

control, operation of the program makes minimal intermediation and highly institutional and civic organizations have little room to act and to represent the beneficiaries of *Bolsa Família* in institutionalized interfaces. Direct links generate positive effect low levels of political patronage vote buying and coercion, but also generate unintended effects such as the lack of program operation, difficulty to defend themselves collectively by irregularities and create an active citizenry.

*Key words:* citizen participation, clientelism, State-Society relations, social policy, civil society.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Uno de los sellos del gobierno del presidente de Brasil Lula da Silva ha sido el programa Bolsa Familia. A partir de 2004 se implementó en Brasil este programa de transferencias condicionadas de renta como una forma de integrar los diversos programas existentes a nivel federal en una sola estrategia, para evitar la duplicidad de esfuerzos del gobierno (Hall, 2006; Lindert y otros, 2007; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004). En pocos años, Bolsa Família (PBF) se convirtió en el programa con el mayor padrón y cantidad de beneficiarios de la asistencia social brasileña, pasando de 3 millones de familias a principios de 2004 a 11 millones a finales de 2006 y llegando a operar en el 100% de los municipios brasileños.

Bolsa Família es, junto con el programa mexicano Progresar/Oportunidades, un ejemplo internacional sobre las nuevas estrategias de combate a la pobreza que fortalecen la focalización rigurosa de familias (más que de individuos o localidades), orientadas al incremento del capital humano (por medio de las condicionalidades de educación y salud) y que al mismo tiempo alivian la pobreza con entrega de recursos en efectivo.

Alabados por las agencias de crédito internacional (World Bank, 2009) y con presencia en la mayoría de los países en América Latina (Cohen y Franco, 2006), los programas de transferencias en efectivo condicionadas (o *Conditional Cash Transfers Programs*) han mostrado ser una estrategia efectiva de combate a la pobreza en América Latina (CEPAL, 2009). Sin embargo, este tipo de programas, aun en contextos democráticos como Brasil, corren el riesgo de enfrentar problemas de compra y coacción del voto en el nivel local; es decir, de condicionar el ingreso o permanencia de las familias pobres en el programa a cambio de apoyo político-electoral (Corneluis, 2002; Fox, 1994). Este riesgo se genera por su operación (entrega de dinero en efectivo sólo a familias seleccionadas a cambio de cumplir ciertas condiciones) y por el tipo de beneficiarios a los que está destinado, la población más pobre y vulnerable de la sociedad (Gómez-Álvarez, 2009; Gruenberg y Pereyra, 2009b; Hevia, 2007b).

Para minimizar estos riesgos, Bolsa Familia desarrolló una enorme gama de acciones preventivas. En primer lugar, su operación se basó en la descentralización administrativa entre la Unión y los municipios, firmando convenios de trabajo con todos los municipios del país, con independencia del partido político de su administración, y así

1. El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

limitar los espacios de discrecionalidad en la identificación y selección de los beneficiarios. La depuración y limpieza del Padrón Único de Beneficiarios (*CadÚnico*), administrado por una institución financiera autónoma, fortaleció la transparencia en la asignación de los beneficios. De igual forma, los recursos económicos son entregados a las familias en efectivo por medio de una red financiera pública que tiene puntos de colocación en la mayoría de los municipios del país. En segundo lugar, existen diversos mecanismos internos y externos de control horizontal: el PBF es controlado por una red pública de fiscalización, compuesta por el Tribunal de Cuentas de la Unión, la Contaduría General de la Unión, el Ministerio Público de la Unión y de los Estados y por el Tribunal Supremo Electoral. Los dos primeros realizan auditorías al programa, así como a los municipios, en busca de irregularidades en el padrón, en la entrega de los beneficios y/o en el seguimiento de las condicionalidades. Su actividad consiste en llevar a cabo acciones más bien preventivas aunque con la posibilidad de iniciar actos administrativos contra los responsables.

Las responsabilidades del Ministerio Público incluyen la posibilidad de investigar a los municipios sobre posibles irregularidades en el registro o en el seguimiento de las condicionalidades y puede proponer acciones penales, civiles o administrativas ante los órganos de justicia. El Tribunal Supremo Electoral actúa en los años de elección, previniendo sesgos políticos en la operación del programa, limitando la entrega o aumento de beneficios por parte de los gobiernos locales, estatales y el nacional. También existe la propia fiscalización de la operación del programa por medio de denuncias de beneficiarios, ciudadanos o gestores. Estas acciones incluyen análisis de las bases de datos y los sistemas para evitar duplicidades, divergencias de información, procedimientos de fiscalización a distancia e incluso visitas a los municipios en casos de denuncias más graves (MDS, 2007a; TCU, 2005; Spinello y Costa, 2007).

En tercer lugar, el Programa formalizó el control social y la participación ciudadana por medio de las denominadas Instancias de Control Social (ICS), con el objeto de incorporar a los beneficiarios y a la «sociedad civil» en la gestión del programa, en coherencia con las reformas proparticipación que caracterizan la política pública de protección social en Brasil. En efecto, la creación y fortalecimiento de instancias participativas en las políticas de protección social generadas tras el proceso de democratización y de promulgación de la nueva Constitución de 1988 representan una innovación institucional enorme para la democracia, para América Latina y para el mundo. La importancia de implementar instancias de participación, como los presupuestos participativos y los diversos consejos gestores de política pública, han hecho de Brasil uno de los paradigmas de la participación y el control social a nivel mundial (Avritzer, 2002; Cohelo y Nobre, 2004; Dagnino, 2002).

En este contexto, la participación ciudadana en Brasil se basó en un compromiso (*engagement*) entre actores individuales y colectivos, donde las organizaciones civiles más allá de las organizaciones no gubernamentales (ONG) adquirieron importancia central tanto para la representación de los pobres como para el propio desarrollo de las instancias participativas (Gurza Lavalle, Achayra y Houtzager, 2005: 960-961). Tanto el fortalecimiento de organizaciones y asociaciones, de su influencia creciente en procesos

políticos clave como las demandas populares (las cuales terminaron siendo plasmadas en la Constitución) como la construcción de políticas sectoriales –en materia de salud, seguridad alimentaria o de administración de las ciudades– fueran acompañados de un creciente interés académico por las luchas sobre reconocimiento y (re)surgimiento de la sociedad civil como sujeto histórico (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Gurza Lavalle, 2003). Así, en la gestión y planeación de las políticas de protección social –salud, asistencia social, alimentación, niñez y adolescencia– se generaron una serie de instrumentos de participación y control social como conferencias y consejos gestores con amplias capacidades (Fuks, Perissinotto y Ribeiro, 2004; Tatagiba, 2002; Teixeira, 2000; Teixeira y Tatagiba, 2005).

Si bien existían instrumentos de control social en programas como *Bolsa Escola*, recién en 2005 Bolsa Familia incluyó dentro de los *termos de adesão* la implementación de Instancias de Control Social, con participación de la sociedad civil y con el objetivo de fiscalizar y monitorear la gestión y resultados del programa. Las Instancias de Control Social del Bolsa Familia, que funcionan de manera análoga a los consejos gestores de salud o asistencia social, poseen según los reglamentos que las rigen (Brasil, 2005a, 2005b) una constitución intersectorial mixta y paritaria entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil, un carácter permanente con las funciones de planear, monitorear, evaluar y fiscalizar la gestión de Bolsa Familia. Según la instrucción normativa n.º 1 de 20 de mayo de 2005, sus atribuciones son contribuir a la construcción y mantenimiento del *Cadastro Único*, apoyar la identificación de potenciales beneficiarios, monitorear la gestión de los beneficios, evaluar la relación de beneficiarios para identificar a familias que no reúnen el perfil del programa e informar al municipio de esto, verificar la oferta de servicios de salud, educación y asistencia social en el municipio, fomentar la atención preferencial a familias vulnerables e impulsar la oferta de programas y servicios públicos, estimular la participación social en el monitoreo de la gestión del programa, fiscalizar la transparencia, articularse con la red pública de fiscalización, evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones y monitorear el desarrollo global del programa y sus relaciones con otros programas.

En cada municipio, estas instancias pueden ser creadas específicamente para el control y monitoreo de Bolsa Familia, o bien usar instancias ya existentes, como los consejos gestores de asistencia social o de educación. Para 2006, existían 5.561 instancias de control social en igual número de municipios, siendo el 44% instancias creadas para el control de Bolsa Familia y en el 56% de casos restantes instancias establecidas con anterioridad, en especial los consejos de asistencia social. En general, el grado de escolaridad de los consejeros es alto teniendo el 36% de los consejeros del país estudios superiores, el 43% escuela terminada (11 años de estudio) y el 17% sin escuela terminada. El 49% de los consejeros afirma identificar como principal motivo para participar en estas instancias el apoyar el mejoramiento de la gestión de Bolsa Familia (MDS, 2007a).

Sin embargo, la información sobre el desempeño e impacto de estos instrumentos es escasa. Los estudios que tratan sobre Bolsa Familia sólo mencionan estos mecanismos sin analizar su forma de operación (Draibe, 2006; Hall, 2006; Valente, 2003: 166; Villatoro, 2005: 91). En otros contextos, se han llevado a cabo diversas investigaciones

sobre el cumplimiento de la función de los consejos gestores, en general incluyendo específicamente el análisis del desempeño de los consejos gestores de salud (Coelho y Nobre, 2004; Oliveira, 2007) y de asistencia social (Arregui y otros, 2007; Yazbek, 2004). Sin embargo, en la poca información específica sobre el desempeño de estos mecanismos se advierten dificultades en la conformación, desempeño y capacidades para controlar al PBF (CONSEA, 2006: 13; Hall, 2006: 702-703).

Se pretende contribuir a llenar este vacío al estudiar los instrumentos de participación ciudadana y control social que existen en el programa Bolsa Familia, pero desde el punto de vista de los beneficiarios del programa. Es decir, más que desde un análisis sobre las ICS, en este documento se enfatiza la relación que estas instancias generan, o no, con los beneficiarios. De manera más amplia, se indaga en las formas de relación que el diseño institucional del programa permite que se establezcan entre los beneficiarios, las organizaciones sociales, la sociedad civil y el gobierno.

## II. EL DISEÑO DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA Y LA ACCIÓN COLECTIVA

El argumento que se defiende aquí es que las relaciones que se generan entre los pobres y el gobierno, fruto de la implementación del programa Bolsa Familia, pueden resumirse en dos dimensiones: 1) «relaciones directas» sin intermediación de acción colectiva y 2) «relaciones lejanas» en términos del tipo de interacción y comunicación entre las autoridades y los beneficiarios. Sobre la primera dimensión, se afirma que en el diseño del programa existe un esfuerzo deliberado para establecer relaciones directas con los beneficiarios, inhibiendo la presencia de intermediarios sociales y gubernamentales, pero cuidándose de no eliminar la participación colectiva. Así se hallan instancias formales de control social, acordes con el sistema descentralizado y participativo de la asistencia social, donde se reconoce y fortalece la acción colectiva; pero al mismo tiempo, el diseño de operación hace que la intermediación sea mínima y altamente institucional; que las organizaciones civiles tengan poco espacio para actuar y menos espacio aún para «representar» a los beneficiarios de Bolsa Familia en estas instancias institucionalizadas de participación.

Sobre la segunda dimensión, se entiende que el PBF genera relaciones lejanas entre beneficiarios y el propio programa debido a la inhibición de la intermediación que producen las relaciones directas y por las formas de comunicación e interlocución entre el programa y los beneficiarios, las cuales se basan en medios indirectos o virtuales como cartas, medios de comunicación y otras instancias esporádicas, más que en interfaces cara a cara entre actores gubernamentales y sociales. Esto repercute en el poco conocimiento de los procesos clave que demuestran tener los beneficiarios entrevistados sobre el programa: no conocen bien los procesos para entrar, permanecer, recibir apoyos ni para salir del programa. Existe entre los beneficiarios confusión sobre los montos que pueden recibir. En este sentido, se reconocen pocas instancias de comunicación directa, con la excepción de algunas charlas brindadas por parte de los órganos de las prefecturas u organizaciones sociales, lo que dificulta el traspaso de información a los beneficiarios.

Estas relaciones generan intencionadamente que los beneficiarios no vean condicionado su ingreso o permanencia en el programa a cambio de apoyo político, ni perciban un uso ilegítimo del programa por parte de los operadores políticos locales, más allá de la intencionalidad política que se evidencia en la distribución del Bolsa Familia en los municipios estudiados. Pero la limitación de relaciones mediadas conlleva también consecuencias no intencionales: dificultades a los beneficiarios para acceder, permanecer y controlar al programa, para construir una ciudadanía activa y para reducir las asimetrías de poder características de las relaciones entre el gobierno y los pobres. En la sección de resultados se intentará demostrar esta idea.

### III. METODOLOGÍA

La estrategia metodológica aplicada buscó recolectar por medio de entrevistas las opiniones, percepciones, representaciones y valoraciones de los principales actores –tanto sociales como estatales– involucrados en la implementación del programa entre junio de 2007 y febrero de 2008. Por el lado de los actores sociales, se entrevistó a los beneficiarios del programa Bolsa Familia que habitan en dos localidades urbano-marginales de diferentes ciudades: *Cidade Tiradentes* –distrito de la ciudad de São Paulo (SP)– y *Bairro da Paz*, una *favela* ubicada en la ciudad de Salvador de Bahía (BA). También se entrevistó a diversos líderes locales y a organizaciones civiles de carácter municipal y nacional especializadas en el tema. Por el lado de los actores estatales, se entrevistó a gestores municipales encargados de la puesta en marcha de Bolsa Familia en los municipios de Diadema (SP), São Paulo (SP) y Salvador (BA), a los responsables federales del programa en sus oficinas en Brasilia así como a algunos actores relevantes del sector de la asistencia social (gestores municipales, consejeros sociales y estatales de las conferencias regionales, municipal y nacional, asistentes sociales de los Centros de Referencia de Asistencia Social –CRAS–, etc.).

En total, se entrevistaron 78 domicilios, 37 de *Cidade Tiradentes* (CT) (47,4%) y 41 del *Bairro da Paz* (BP) (52,6%). La muestra se generó por medio de un reclamo (*recall*) de la encuesta «Pobreza y redes de organizaciones civiles» generada por el Centro de Estudios de la Metrópoli, Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEM/CEBRAP, 2007; Gurza Lavalle y Komatsu, 2008). En ella se entrevistaron 1.600 domicilios, de los cuales se reportaron 64 familias beneficiarias del PBF en *Cidade Tiradentes* y 324 familias en *Bairro da Paz*. Con el objetivo de ampliar el conocimiento y aprovechar la información existente dentro de CEM/CEBRAP se planteó hacer un *recall* a estas familias pensando entrevistar a las 64 de *Cidade Tiradentes* y a un 10% de las familias del *Bairro da Paz* elegidas al azar. En el primer *recall* sólo se pudo entrevistar a 37 familias porque no fue posible localizar las 27 familias restantes<sup>2</sup>. En *Bairro da Paz* se

2. Debido a que no se encontró la dirección, no se encontró a ningún miembro de la familia (a pesar de que se fue más de tres veces a cada domicilio en diversos días y horarios) o hubo un cambio de domicilio.



entrevistó a 41 familias, lo que representa el 12,6% de la muestra de la encuesta del CEM/CEBRAP. Junto con esto se entrevistó a diversos actores sociales locales, a los gestores del programa en Salvador y São Paulo y a los responsables nacionales de Bolsa Familia.

En total, se entrevistó a 65 mujeres (83,3%) y a 13 hombres (13,3%), entre 21 y 60 años con un promedio de edad de 38,5 años. El estado civil de los entrevistados fue el siguiente: 43 casados (55,1%), 24 solteros (30,8%), 6 separados (7,7%) y 4 viudos (5,1%). El color de piel en los entrevistados fue: mestiza (*parda*) en 23 casos (29,5%), morena en 21 casos (26,9%), negra (*preta*) en 16 casos (20,5%) y blanca en 16 casos (20,5%). El promedio de residentes por domicilio fue de 5,14 con un mínimo de 2 personas y un máximo de 13 por vivienda. El promedio de hijos fue de 3,87 con un mínimo de 1 y un máximo de 7 hijos por familia. En términos de escolaridad, el promedio de los años de estudio de los entrevistados fue de 6 años. En 6 casos los encuestados afirmaron no haber ido a la escuela mientras que sólo 13 manifestaron haber concluido los 11 años de educación media.

En términos laborales, 47 entrevistados (60,3%) afirmaron estar desempleados, 25 casos (32,1%) afirmaron trabajar por cuenta propia, tres casos (3,8%) trabajaban sin documentación (sin *carteira assinada*) y sólo 3 casos (3,8%) recibían salario con *carteira assinada*. En relación con la ocupación de su cónyuge o compañero, sólo 52 entrevistados respondieron. De estos casos, 18 entrevistados (23,1%) afirmaron que su pareja trabaja por cuenta propia, 16 casos (20,5%) afirmaron estar desempleados; 14 casos (17,9%) trabajar sin *carteira assinada*, y sólo 4 casos (5,1%), trabajar con *carteira assinada*. Por último, en relación con el programa, 70 entrevistados (90,9%) afirmaron ser los titulares del beneficio y sólo en 7 casos (9,1%) no se entrevistó al titular del beneficio. En promedio, los encuestados se encontraban recibiendo el programa desde hacía 2,5 años. Antes de pasar al análisis de los resultados, se establecen algunas precisiones mínimas con respecto al uso político en general de los programas y a una de sus manifestaciones específicas, el clientelismo político.

#### IV. USO POLÍTICO, DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE BIENES Y CLIENTELISMO POLÍTICO: PRECISIONES CONCEPTUALES

Existen diferentes modalidades de uso político de programas públicos. Según Fox (1994), el uso político de programas sociales varía en un amplio rango que va desde las prácticas pluralistas, permitidas y aceptadas por una comunidad política en tiempos electorales, hasta prácticas extorsivas, donde se condiciona el acceso a recursos por medio de la compra o coacción del voto (lo que se conoce como clientelismo autoritario). Entre estos extremos existe una amplia zona gris que, dependiendo del contexto, podrá ser considerada más o menos legítima.

La literatura se ha ocupado de las diversas modalidades del uso político entre las que sobresalen dos perspectivas: una que analiza los efectos en el voto de la distribución territorial de bienes (públicos o privados) y otra que se centra en el análisis de los

procesos de compra y coacción del voto. La primera perspectiva se inscribe en procesos democráticos y pluralistas de rendición de cuentas donde los electores pueden premiar o castigar a los gobiernos sin ser castigados o condicionados. Desde esta visión existe suficiente evidencia sobre el sesgo partidista en la distribución territorial de recursos públicos y privados. Estos estudios intentan determinar la eficacia de estas políticas para mantener el voto fiel, atraer a los indecisos y captar a los votantes opositores (Ansolabehere y Snyder, 2007; De la Calle, 2005; Molinar y Weldon, 1994; Nitcher, 2008).

De la Calle, Martínez y Orriols (2010) afirman para el caso español que no hay evidencia sólida que confirme que el voto del electorado sin ideología esté influido por su percepción en la gestión gubernamental, el liderazgo del candidato o la identidad de partido. Estos autores identifican tendencias en el votante no ideológico, a votar sobre todo por el partido en el gobierno. En este mismo sentido, Ansolabehere y Snyder (2007) confirman que existe un sesgo partidario en la distribución territorial de los bienes; afirmando que en los distritos electorales donde hay más gasto aumenta el número de electores en los siguientes comicios, de ahí que el incentivo para el gobierno sea para movilizar más votantes (*turnout*) que para «convertir» a los votantes no ideológicos. Por ello, las maquinarias políticas en los territorios funcionan más para promover o inhibir la participación electoral que para comprar votos, tal como sugiere Nitcher (2008) para el caso argentino. Desde esta perspectiva, es central diferenciar el tipo de bien que se distribuye. Así, según Rosas y Hawkins (2008) cuando los partidos tienen la capacidad de supervisar la movilización de votantes más que la decisión del voto, distribuyen bienes públicos en los distritos más leales, mientras que proporcionan bienes privados en aquellos distritos más disputados para aumentar el número de votantes fieles.

La segunda perspectiva (preponderante en América Latina) comprende al uso político de programas sociales dentro de las prácticas definidas como clientelismo. El clientelismo es identificado de manera general como una forma amplia de relación asimétrica entre la élite y las masas, muy ligado al caudillismo y el coronelismo, en contextos de exclusión y segregación (Carvalho, 2001; O'Donnell, 1992; Gay, 1997; Pizano, 2001; Rodríguez, 2002). De manera reciente, esta perspectiva se ha centrado en los procesos locales de compra y coacción del voto enfatizando el papel de los intermediarios (*brokers*) e incorporando el punto de vista del cliente.

Estudios centrados en la compra del voto o la extorsión fueron abundantes en el régimen posrevolucionario mexicano y durante su incipiente transición (Fox, 1994; Cornelius, 2000; Hernández, 2008; Hilgers, 2009; Schedler, 2004; Tosoni, 2007). A partir de la década de 2000, se sumaron estudios en Argentina (Auyero, 1999, 2001; Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Dinatale, 2004; Gruenberg y Pereira, 2009a, 2009b; Peralta, 2005; Stokes, 2005; Trotta, 2003) y en otros países como Venezuela (Mundó, 2009); Colombia (Escobar, 2002) o Chile (Barozet, 2004). Un aporte fundamental en esta perspectiva fue la de Auyero, quien incorporó el punto de vista del cliente, la centralidad de la pobreza en la reproducción del clientelismo, rescatando la importancia del factor tiempo para la construcción de estas redes. Según Auyero (1999, 2001), las redes clientelares no sólo se activan en los periodos electorales, sino que sirven para resolver problemas de supervivencia de los clientes.



Estos estudios coinciden en definir el clientelismo como una estrategia de uso político de los programas sociales que se caracteriza por implicar procesos de compra y coacción del voto, donde los intermediarios adquieren un papel preponderante en el control y reproducción de las prácticas clientelares y donde los programas sociales, en especial los que combaten la pobreza, son recursos centrales en el intercambio. Bajo esta perspectiva, el uso político de los programas sociales de combate a la pobreza se caracterizan por condicionar el acceso o permanencia de los beneficiarios en los programas sociales a cambio de apoyo electoral, algo que rompe con las reglas de competencia electoral y viola los derechos de no discriminación para el acceso a los programas sociales (Gruemberg y Pereyra, 2009), siendo considerado como un serio problema para la consolidación de la democracia (Gómez-Álvarez, 2009; Keefer, 2007; Schedler, 2004) y la construcción ciudadana (Fox, 1994; Tosoni, 2007).

En la literatura sobre Brasil es posible encontrar las dos perspectivas. Históricamente, ha predominado la segunda perspectiva analítica (compra y coacción del voto). Pueden identificarse al respecto dos grandes corrientes: la primera se centra en la influencia del coronelismo, en la adaptación de estas estructuras «premodernas» en contextos de modernización junto con sus deficiencias particularmente durante el proceso de transición democrática (O'Donnell, 1992; Hagopian y Mainwaring, 1992; Gay, 1990, 1999). La otra corriente, que se desarrolla con más fuerza a partir de la década de 2000, busca medir el impacto de los mecanismos participativos como instancias para desestructurar el poder de los intermediarios a nivel local (Wampler y Avritzer, 2004; D'Avila Filho, Vladmyt y Coelho, 2004).

Sin embargo, en los últimos años (tomando como tema central el programa Bolsa Familia) se amplió la discusión desde la primera perspectiva (efectos electorales de la distribución territorial de bienes). Así, Hunter y Power (2007) inauguraron la discusión describiendo el efecto determinante que Bolsa Familia tuvo para la reelección de Lula en territorios más beneficiados por el programa como ocurre en el nordeste. Este argumento también fue sostenido por otros autores (Licio, Rennó y Castro, 2009; Soares y Terron, 2008). De hecho, Marques *et al.* (2009) sostienen que Bolsa Familia permite explicar hasta el 45% de los votos de Lula en el segundo turno en algunas regiones del país. En este mismo sentido, Zucco (2008) defiende la importancia del PBF no sólo en la distribución geoespacial del voto sino también en las intenciones individuales del voto, al constatarse que los beneficiarios de Bolsa Familia votaban por Lula. Una lectura más conservadora representa la de Rennó y Hoepers (2010) quienes concuerdan con la influencia de Bolsa Familia como factor explicativo del voto en las elecciones de 2006, a la vez que afirman que esta elección se concentró en los beneficiarios pero que no tuvo impacto relevante en el resto de los electores; por ello concluyen que Bolsa Familia, por sí solo, no explica la elección de Lula o el voto a Lula (Rennó y Hoepers, 2010: 159). El Tribunal de Cuentas de la Unión, en una auditoría hecha al programa, concluyó que no existen evidencias de que se favorezca a ningún partido político, ni de desvío electoral. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que haya habido un uso promocional indebido a nivel local del programa (TCU, 2006: 2 y ss.).

En la discusión teórica sorprende el acuerdo de los autores al diferenciar la estrategia clientelar en el uso político de un programa social marcado por condicionantes, así como barreras en el ingreso y permanencia en el mismo (Zucco, 2008: 45; Borges, 2010). Por ejemplo, Hunter y Power (2007: 18) enfatizan la importancia de que para ingresar en el PBF no se necesiten operadores políticos ni intermediarios, ni tampoco haya penalidades por votar en contra del gobierno. Sin embargo, no presentan evidencia de que esto suceda así, ni hacen referencia a estudios empíricos que den cuenta de lo que pasa sobre Bolsa Familia en municipios específicos. Como veremos en el siguiente apartado, esta percepción es consecuencia del diseño de Bolsa Familia, el cual se concentró en disminuir el peso de los intermediarios para evitar su posible uso clientelar a nivel local. Tal decisión implicó consecuencias no intencionales en las relaciones sociedad-Estado que se fueron construyendo en torno al programa.

## V. RESULTADOS

De acuerdo a lo manifestado en el apartado anterior, la presencia de intermediarios administrando las barreras, condicionalidades de acceso y permanencia en los programas de combate a la pobreza indica la existencia de compra y coacción del voto. De ahí que sea central el análisis sobre el tipo de relaciones que se establecen entre usuarios y prestadores de los programas sociales. A continuación, se describen las relaciones que genera el programa Bolsa Familia entre sus beneficiarios e implementadores.

### V.1. Relaciones directas

Como en otros programas de transferencias condicionadas, uno de los argumentos centrales para eliminar la intermediación de organizaciones sociales es evitar su uso político (Hevia, 2007a, 2007b). La idea es que se podría evitar el uso clientelar del programa eliminando a los intermediarios, ya sean actores políticos (partidos, legisladores municipales, operadores locales) o sociales (asociaciones, organizaciones territoriales) de las funciones clave del programa, especialmente las referidas al ingreso en el mismo y a la recepción de transferencias<sup>3</sup>. El diagnóstico al parecer no es errado puesto que como la literatura apunta las relaciones entre los líderes de organizaciones civiles y el mundo político se establecen esencialmente para que las asociaciones primeras puedan cumplir con sus funciones de intermediación política (Gurza Lavalle, Anchayra y Houtzager, 2005; Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006b; Tanaka, 2001). En otros programas de transferencia de renta, como Progres/Oportunidades de México,

3. En esto influyó la experiencia de A. Fonseca en el programa Renda Mínima de São Paulo, donde también se optó por minimizar al máximo la intermediación de las organizaciones sociales y políticas para evitar el uso político/clientelar de un programa de transferencias de efectivo a la población más pobre del país. Para mayores referencias sobre el caso de *Renda Mínima*, ver P. HOUTZAGER (2008).

los intermediarios tradicionales dieron cabida a la creación de intermediarios institucionales que no eliminaron del todo las relaciones corporativas porque los procesos clave para la operación del programa (como avisar las fechas de pago a los beneficiarios) continuaron dependiendo de los nuevos intermediarios (Hevia, 2010).

En el caso de Bolsa Familia, la estrategia de eliminar la intermediación para evitar el clientelismo no vino acompañada de la creación de nuevos intermediarios. Se privilegió el uso de canales de comunicación institucionales: escuelas, medios de comunicación masivos, sistema postal, una selección por asignación de puntajes y entrevistas individuales a cada familia (más que por la recomendación de un operador político). La selección de los beneficiarios, si bien dependía de la Unión, se hacía sobre un registro construido por los municipios el cual era administrado por una agencia bancaria pública. La entrega de apoyos económicos se realizaba por medio de sistemas electrónicos a través de las «casas lotéricas» y agencias de la *Caixa Econômica Federal*. Todo esto hacía innecesaria la presencia de organizaciones reclamando la inclusión de sus afiliados al programa, solucionando problemas de gestión, o condicionando la inclusión o permanencia en el padrón a apoyar o votar por algún partido político.

Así, sin crear nuevos intermediarios que reproduzcan prácticas corporativas, el diseño produjo resultados deseados: si bien las organizaciones no tienen a nivel local mayor relación con PBF, los beneficiarios tampoco señalan que los líderes comunitarios utilicen el programa con fines electorales. En la Tabla I puede observarse de manera comparada la percepción de los entrevistados respecto del potencial uso electoral que políticos y líderes comunitarios pueden hacer del PBF.

TABLA I. ¿USTED CREE QUE LOS POLÍTICOS/LÍDERES COMUNITARIOS SE APROVECHAN DE BOLSA FAMILIA?

	Políticos	Líderes comunitarios
Sí	44	11
	57,9%	15,1%
No	32	62
	41,1%	84,9%
Total	76	73
	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos durante la investigación.

En esta tabla se demuestra que mientras una mayoría de los entrevistados (el 57,9%) sí cree que los políticos «se aprovechan» del programa, sólo un 15,1% lo cree para el caso de las asociaciones barriales. Los argumentos que proveen los entrevistados que creen que los líderes comunitarios se aprovechan son los siguientes: «se quedan con dinero», «prometen más cupos para el programa» y «cobran para informar y registrar pero no informan a todos». El resto de los entrevistados no considera que los líderes locales estén aprovechándose de alguna manera del programa.

V.2. ¿Cómo «se aprovechan» los políticos? Distribución territorial del programa y crecimiento del padrón de beneficiarios

Como muestra la Tabla I, los casos analizados en *Cidade Tirandentes* y *Bairro da Paz* coinciden con lo expresado por la literatura en que la distribución territorial de beneficios es una de las formas de uso político del PBF, sin que esto signifique clientelismo político, puesto que el acceso al programa no depende de la compra ni la coacción del voto ni de intermediarios que controlen el acceso a los beneficios (Licio, Rennó y Castro, 2009; Soares y Terron, 2008; Marques *et al.*, 2009; Zucco, 2008).

La Tabla II muestra la cobertura del programa entre 2003 y 2007. En ella es posible advertir que la distribución de los beneficios para el caso del PBF coincide con el objetivo establecido por el programa, puesto que el nordeste es la región que más pobreza tiene y por tanto la que más beneficios recibe. En efecto, al comparar el crecimiento de estas regiones con el número de familias pobres allí presentes, es posible ver que la región nordeste concentra el 50% de las familias pobres a pesar de que sólo vive el 25% de la población del país. Mientras que en la región sudeste, donde vive el 45,1% de la población total del país, sólo reciben apoyos un poco más del 10% de sus habitantes.

TABLA II. COBERTURA DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA, POR REGIÓN Y POR AÑO  
(MILES DE PERSONAS)

Regiones	2003	2004	2005	2006	2007	Estimación familias pobres (2004)	Domicilios totales (2000)
Norte	279 (7,7%)	527 (8,0%)	698 (8,0%)	1.024 (9,3%)	1.068 (9,6%)	1.083 (10,0%)	2.800 (6,2%)
Nordeste	2.131 (58,9%)	3.320 (50,5%)	4.246 (48,8%)	5.443 (49,6%)	5.572 (49,9%)	5.499 (50,0%)	11.401 (25,4%)
Centro-oeste	121 (3,3%)	292 (4,4%)	445 (5,1%)	597 (5,4%)	601 (5,4%)	597 (5,0%)	3.154 (7,0%)
Sudeste	732 (20,3%)	1.731 (26,3%)	2.325 (26,7%)	2.876 (26,2%)	2.895 (26,0%)	2.995 (27,0%)	20.224 (45,1%)
Sur	352 (9,7%)	701 (10,7%)	987 (11,3%)	1.027 (9,4%)	1.019 (9,1%)	927 (8,0%)	7.025 (15,6%)
Total	3.616 (100%)	6.572 (100%)	8.700 (100%)	10.966 (100%)	11.155 (100%)	11.103 (100%)	44.795 (100%)

Nota: El número de familias entre 2003 y 2006 corresponde al mes de diciembre de cada año, con excepción de 2007, que es la del mes de julio.

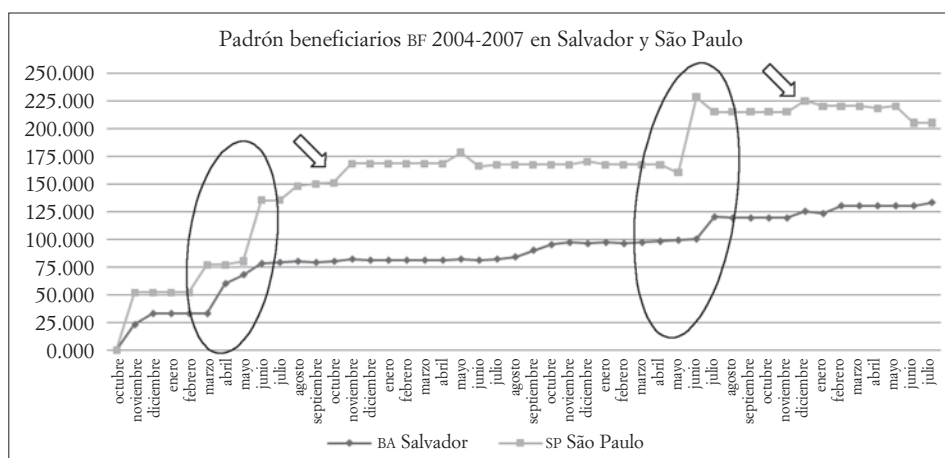
Fuente: Elaboración propia sobre MDS (2007b) e IBGE (2007).

Estos datos permiten afirmar que Bolsa Família tiene buena focalización en relación con su público objetivo, lo que refuerza el argumento pluralista sobre su efecto electoral: lejos de ser clientelista, la adecuada focalización fomenta la idea de que el

retorno electoral fue un «premio» de la población a lo que consideró una política correcta del gobierno, sobre todo de los más pobres. Sin embargo, cuando se observa a nivel del municipio y se añaden análisis temporales más finos, resultan más claros los indicios de intencionalidad electoral en los procesos de distribución geográfica de los recursos. Cuando se compara el crecimiento de los padrones de beneficiarios del programa a lo largo del tiempo en los dos municipios estudiados, es posible advertir en ambos el «efecto» de los tiempos electorales.

Como se muestra en el Gráfico I para el caso de São Paulo, los ciclos electorales permiten explicar los bruscos aumentos de 2004 y 2006 en el padrón de beneficiarios: las dos subidas significativas del padrón de beneficiarios corresponden a la época de campaña electoral municipal (marzo-agosto de 2004, primer círculo) y presidencial (mayo-junio de 2006, segundo círculo). A su vez las flechas muestran la época de las elecciones (MDS, 2007b). También evidencian que, después de las elecciones, no hay un crecimiento significativo en el padrón entre esas dos fechas, e incluso decrece en São Paulo a fines de 2006.

GRÁFICO I  
 BENEFICIARIOS DEL PBF EN EL MUNICIPIO DE SÃO PAULO Y SALVADOR ENTRE 2004-2007



Fuente: MDS (2007b).

En el caso de Salvador, se da un pequeño incremento antes de las elecciones de 2004 y de 2006; no obstante, es posible advertir un constante crecimiento del padrón a partir de 2006 cuando el Partido de los Trabajadores comienza a gobernar el Estado<sup>4</sup>.

4. Resulta necesario ampliar esta línea de investigación con un mayor número de municipios. En el caso de los municipios estudiados para un análisis sobre el impacto de Bolsa Familia en la ciudad del Salvador y en el estado de Bahía, ver A. BORGES (2010).

## VI. COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO

Como se ha mencionado, los datos de la investigación revelan cierta intencionalidad política en el crecimiento del padrón de beneficiarios, pero sin identificar un clientelismo autoritario (compra y coacción del voto). De ahí que sea importante saber qué opinan los beneficiarios entrevistados sobre los potenciales intermediarios y políticos implicados en el proceso: frente a la pregunta de ¿quiénes y cómo se aprovechan del programa? Del 57,9% que afirmó que «los políticos» se aprovechaban del programa, la mayoría de los entrevistados (69,8%) respondió que «todos» los políticos lo hacen, llamando la atención que un número reducido (sólo un 9,3%) afirma que el presidente Lula se aprovechaba del programa. Estos porcentajes aún son más bajos para el caso de los presidentes municipales y gobernadores (Tabla III). Este dato llama la atención puesto que son los municipios los dueños de las «llaves de entrada» al programa al ser los responsables de la aplicación del *Cadastro Único*.

TABLA III. ¿QUÉ POLÍTICOS SE APROVECHAN DEL PROGRAMA?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Todos	30	38,5	69,8	69,8
No sabe	5	6,4	11,6	81,4
Lula	4	5,1	9,3	90,7
(Presidente municipal)	2	2,6	4,7	95,4
Gobernador	2	2,6	4,7	100
Total	43	55,1	100	
<i>System</i>	35	44,9		
Total	78	100		

Fuente: Datos de la investigación.

También sorprende que no se nombre a políticos locales, en especial a los *vereadores* (legisladores municipales) puesto que como relatan los responsables operativos del programa en cada municipio, sobre todo al inicio de los procesos de registro, estos actores suelen solicitar fichas de registro para repartir entre sus clientelas o piden poder ir a registrar en ciertas zonas de la ciudad identificadas como sus principales áreas de influencia (Hora, 2007; Muniz, 2008). Por otro lado, los argumentos sobre el «cómo» se aprovechan del programa pueden ordenarse en cinco grandes tipos según su frecuencia de mención: roban, piden el voto, afirman que su partido político creó el programa, engañan a personas ignorantes y amenazan con que el programa se terminará (Tabla IV).



TABLA IV. ¿CÓMO SE APROVECHAN DEL PROGRAMA? ARGUMENTOS

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Roban/desvían dinero	16	20,5	37,2	37,2
Piden el voto	10	12,8	23,3	60,5
Prometen, hacen propaganda	6	7,7	14	74,5
Afirman que su partido lo creó	4	5,1	9,3	83,8
Personas ignorantes se dejan engañar	3	3,8	7	90,8
Amenazan con perder el beneficio	2	2,6	4,7	95,5
No sabe	2	2,6	4,7	100
Total	43	55,1	100	
<i>System</i>	35	44,9		
	78	100		

Fuente: Datos de la investigación.

Revisando estos argumentos, sólo dos de ellos corresponden a lo que la literatura en general denomina compra y coacción del voto. El primer argumento (compra) incluye el ofrecimiento de ciertos servicios o beneficios a cambio del voto. El segundo (coacción) implica desde amenazas, condicionamiento de apoyos y servicios a cambio de votos, hasta violencia en las casillas electorales o robo de boletas (Cornelius, 2002; Fox, 1994). Así, las «personas ignorantes» que se dejan engañar o las promesas que hacen y no cumplen podrían considerarse como acciones de compra, aunque resultan más bien acciones de «semiclientelismo», como Fox (1994) denomina a esa extensa zona gris existente entre las prácticas clientelares autoritarias (coacción) y las más pluralistas democráticas. La opción «amenaza con perder el beneficio» se inscribe dentro de la coacción del voto representando una proporción menor de respuestas. Como se verá a continuación, ningún entrevistado afirmó recibir amenazas o peticiones de votos para seguir beneficiándose del programa.

Respecto del argumento más genérico según el cual los partidos «piden el voto», no existe evidencia para suponer que lo hacen de maneras ilícitas o irregulares. Sin embargo, recoger aquí las percepciones resulta difícil puesto que los entrevistados muestran cierto temor a perder el beneficio o a que sus respuestas tengan algún tipo de consecuencia negativa futura. Esto demuestra los efectos no intencionales que se pueden desprender de estos programas en términos de relaciones sociedad-Estado, dejando a la luz un pacto de silencio mutuo implícito, que otras investigaciones sobre clientelismo han también identificado (Auyero, 2001).

### VI.1. Poca intermediación en la operación

Revisando los datos del apartado anterior, se destaca que el diseño aplicado en el PBF para evitar la intermediación social tuvo impactos positivos al reducir la percepción respecto de un posible uso político directo del programa. Como se verá a continuación,

tanto en *Cidade Tiradentes* como en *Bairro da Paz* las organizaciones locales, en especial las asociaciones de vecinos, tuvieron una participación muy limitada en los procesos de implementación de Bolsa Familia. Según reportan Gurza Lavalle y Komatsu (2008) el 29,6% de los habitantes de *Bairro da Paz* afirman haber participado en asociaciones de culto; el 19% en asociaciones de la comunidad o movimientos populares, y un 13% en asociaciones de esparcimiento y música. Por su parte, entre los habitantes de *Cidade Tiradentes* sólo el 12,5% afirmó haber participado en movimientos comunitarios. En términos de sociabilidad primaria, en ambas localidades los espacios más usados de sociabilidad son los hogares. Las amistades dentro de cada localidad contrastan significativamente. Mientras que en *Bairro da Paz* el 80% de los entrevistados afirmó tener amistades dentro del barrio, para el caso de *Cidade Tiradentes* sólo un 25% manifestó lo mismo. En ambos casos los encuentros son frecuentes (el 90% de los encuestados se ven una vez o más a la semana con sus amistades). Respecto de los grados de confianza interpersonal, mientras en el barrio de São Paulo sólo el 4% confía mucho en sus vecinos, en oposición al 38,5% que no confía o confía poco; en *Bairro da Paz* un 8,5% confía mucho en sus vecinos y un 45% no lo hace.

A continuación, se observarán los niveles de asociativismo, así como los patrones de sociabilidad que tienen efectos en el tipo de relación que se construye entre los beneficiarios e implementadores del programa. La Tabla V muestra para las localidades analizadas que el 76,7% de los beneficiarios conocen la existencia de las asociaciones de barrio, especialmente en Salvador.

TABLA V. ¿HAY ASOCIACIONES DE BARRIO EN SU BARRIO? POR CIUDAD

	São Paulo - <i>Cidade Tiradentes</i>	Salvador - <i>Bairro da Paz</i>	Total
Sí	20	36	56
	60,6%	90,0%	76,7%
No	13	4	17
	39,4%	10,0%	23,3%
Total	33	40	73
	100%	100%	100%

Fuente: Datos de la investigación.

Esto puede explicarse en función de la historia de las localidades. Mientras que *Cidade Tiradentes* nació y creció como fruto de un experimento urbano estatal puesto en marcha durante la década de 1970, el cual se tradujo en reubicaciones a raíz del proceso de expansión del centro de la ciudad implicando la adjudicación de viviendas (Almeida, D'Andrea y D'Lucca, 2008); el *Bairro da Paz* nació como una invasión de terrenos a lo largo de la década de 1980, desencadenando un proceso de organización de la resistencia propia para mantener en primer lugar la invasión y luego desarrollando una lucha por la implantación de servicios básicos (Hita y Duccini, 2007).

A pesar del reconocimiento de estas asociaciones, según los entrevistados las organizaciones de barrio no sirvieron para difundir la existencia del programa. Al preguntar «¿por qué medio se enteraron de la existencia de Bolsa Familia?», la gran mayoría hizo referencia a medios institucionales y a redes informales de vecinos (Tabla VI). Se comprueba que las asociaciones barriales casi no participaron en la difusión de la información sobre el programa, no así las redes de vecinos y amigos (segunda fuente de información más importante respecto de la existencia del PBF en *Bairro da Paz*).

TABLA VI. ¿CÓMO SE ENTERÓ DEL PROGRAMA BF? POR BARRIO

	São Paulo <i>Cidade Tiradentes</i>	Salvador <i>Bairro da Paz</i>	Total
Escuela	10	21	31
	27%	51,20%	39,70%
TV	12	9	21
	32,40%	22%	26,90%
Vecinos	3	10	13
	8,10%	24,40%	16,70%
Personal municipio (Prefectura)	9	0	9
	24,30%	0%	11,50%
CRAS-Asistente Social	2	1	3
	5,40%	2,40%	3,80%
Asociación barrio	1	0	1
	2,70%	0%	1,30%
TOTAL	37	41	78
	100%	100%	100%

Fuente: Datos de la investigación.

Como se puede apreciar, las estrategias de registro y atención que diseñó cada municipio influyeron sobre cómo las personas tuvieron acceso a la información del programa. Así, mientras en *Bairro da Paz* hubo una estrategia más fuerte dirigida a dar a conocer el programa por medio de las escuelas (y más del 50% de los beneficiarios se enteraron así) contando con el apoyo de la prensa; en São Paulo, se optó en una segunda etapa (luego de distribuir puestos de registro masivos por distrito) por un registro domiciliario, geográficamente localizado, generando que uno de cuatro entrevistados se enteraran de la existencia del PBF gracias a estas acciones de focalización territorial.

Los datos concuerdan cuando se pregunta sobre el proceso de registro (primer paso necesario para recibir los apoyos de Bolsa Familia). En la siguiente tabla se observa cómo las estrategias de registro generaron diferentes fuentes de origen de la información sobre el proceso de entrada al PBF. Por un lado, en *Cidade Tiradentes* la mayor proporción de entrevistados se enteró gracias a agentes gubernamentales –ya sea de la Prefectura, del CRAS o a través de agentes comunitarios– seguido de redes informales compuestas por familiares y vecinos. Sólo un pequeño porcentaje se enteró a través de

la escuela respecto del registro y pocas personas lo hicieron a través de la televisión u otros medios de comunicación. En *Bairro da Paz*, en cambio, casi la mitad de los beneficiarios se enteraron del registro principalmente gracias a la escuela y, en segundo lugar, gracias a las redes informales. La mayoría de la gente se enteró por la prensa más que por los funcionarios municipales. Llama la atención la poca participación de las asociaciones barriales u otras organizaciones a lo largo del proceso, así como de representantes del sector de salud, con la excepción de dos entrevistados que fueron avisados del registro por los agentes comunitarios de salud.

TABLA VII. ¿QUIÉN AVISÓ DEL REGISTRO? RESPUESTAS AGREGADAS POR BARRIO

	São Paulo <i>Cidade Tiradentes</i>	Salvador <i>Bairro da Paz</i>	Total
Escuela	7	18	25
	19,44%	43,90%	32,47%
Vecinos/familiares	11	10	21
	30,56%	24,39%	27,27%
Personal municipio (Prefectura)/ agente comunitario	12	3	15
	33,33%	7,32%	19,48%
TV/radio	2	8	10
	5,56%	19,51%	12,99%
Asociación barrio		1	1
	0%	2,44%	1,30%
Otros	4	1	5
	11,11%	2,44%	6,49%
TOTAL	36	41	77

Fuente: Datos de la investigación.

Estas cifras contrastan con el espacio físico donde se llevó a cabo el registro particularmente en *Cidade Tiradentes*, donde el 14% de los entrevistados afirmaron haber sido catastrados en asociaciones locales. Por último, cabe señalar que para efectos de la resolución de problemas o búsqueda de información, tampoco las organizaciones locales son utilizadas por los beneficiarios. Como muestra la siguiente Tabla VIII, en caso de necesitar resolver un problema, los beneficiarios acuden principalmente a las agencias de lotería (*Lotéricas*) o a las oficina bancarias (*Caixa*) (donde reciben el pago), y/o al municipio (*Prefeitura/Subprefeitura*) siendo que sólo un entrevistado manifestó la intención de acudir a alguna asociación barrial y un sorprendente 10,4% manifestó que no hablaría con nadie para resolver algún problema.

TABLA VIII. ¿A QUIÉN ACUDIRÍA PARA RESOLVER PROBLEMAS?

	São Paulo <i>Cidade Tiradentes</i>	Salvador <i>Bairro da Paz</i>	Total
Agencia de pago ( <i>Caixa</i> )	10 27%	20 50%	30 39%
Municipio (Prefectura/Suprefectura)	13 35,1%	10 25%	23 29,9%
Nadie	6 16,2%	2 5%	8 10,4%
Sistema telefónico federal MDS	1 2,7%	5 12,5%	6 7,8%
Sistema telefónico municipal 156	5 13,5%		5 6,5%
CRAS	2 5,4%	2 5%	4 5,2%
Asociación barrio		1 2,5%	1 1,3%
Total	37	40	77

Fuente: Datos de la investigación.

Ahora bien, la poca participación de las organizaciones no es sólo un problema de diseño del programa, sino que también pone en evidencia un desconocimiento y desconfianza de los beneficiarios en general sobre las capacidades de estas asociaciones para resolver sus problemas y poder mediar con el poder público; problema que sobrepasa las responsabilidades de PBF. Cuando se pregunta a los entrevistados si en caso de problemas recurrirían a alguna de estas asociaciones, las respuestas afirmativas son mayoritarias en *Bairro da Paz*, no así en *Cidade Tiradentes* (Tabla IX).

TABLA IX. EN CASO DE TENER ALGÚN PROBLEMA,  
 ¿USTED PROCURA AYUDA EN ESTAS ASOCIACIONES?

	São Paulo - <i>Cidade Tiradentes</i>	Salvador - <i>Bairro da Paz</i>	Total
Sí	3 13,6%	13 35,1%	16 27,1%
No	19 86,4%	24 64,9%	43 72,9%
Total	22 100%	37 100%	59 100%

Fuente: Datos de la investigación.

Los argumentos para acudir a las asociaciones son más bien redundantes: «porque ayuda»; «porque resuelven los problemas»; «para que nos ayuden más rápido», manifestando poco sobre las capacidades o características que deben tener estas asociaciones o sus líderes para funcionar como efectivos mecanismos de intermediación con los servicios públicos. Esas capacidades pueden analizarse observando los argumentos sobre por qué no acuden a las asociaciones aquellas personas que las conocían.

TABLA X. ¿POR QUÉ NO ACUDE A LAS ASOCIACIONES DE BARRIO?

	Total	São Paulo <i>Cidade Tiradentes</i>	Salvador <i>Bairro da Paz</i>
No resuelven/no funcionan	16	8	8
	41%	44,4%	38,1%
No tengo interés/no conozco su trabajo	10	7	3
	25,6%	38,9%	14,3%
No he tenido necesidad de usarlas	6	0	6
	15,4%	0%	28,6%
Cobran para ayudar	3	3	0
	7,7%	16,7%	0%
Ligadas a la política	2	0	2
	5,1%	0%	9,5%
Difíciles de encontrar	2	0	2
	5,1%	0%	9,5%
Total	39	18	21
	100%	100%	100%

Fuente: Datos de la investigación.

Como muestra la Tabla X, el 41% de los entrevistados afirmó que es porque no resuelven los problemas o resulta una pérdida de tiempo acudir a estas asociaciones. Sorprende que el argumento principal siguiente sea que no conoce el trabajo de las asociaciones o no tiene interés en él. El tercer argumento que prepondera entre los entrevistados, el cual sólo aparece en *Bairro da Paz*, es la ausencia de problemas para acudir a las organizaciones; mientras que el cuarto argumento, manifestado exclusivamente en *Cidade Tiradentes*, es que cobran para ayudar. Sus vínculos con el sistema político y la dificultad para encontrarlas también resultaron argumentos esgrimidos para no acudir en busca de su ayuda. Los beneficiarios dudan de la eficiencia de estas organizaciones para resolver problemas.

Es decir, los pocos espacios de intermediación institucional, sumado a la escasa efectividad que parecen tener estas asociaciones, hacen que los beneficiarios no las usen para resolver sus problemas. Esto, sin embargo, tiene consecuencias no intencionales que deben explicitarse, siendo la principal consecuencia la poca capacidad que tienen los beneficiarios para controlar y participar en la gestión del PBF.



## VI.2. *Limitaciones de las Instancias de Control Social*

Como se afirmó en la introducción respecto del caso de Bolsa Familia, la experiencia de los Sistemas Únicos de política social (salud, asistencia social, seguridad alimentaria y nutricional, niñez, adultos mayores, entre otros)<sup>5</sup> fueron los modelos usados para crear Instancias de Control Social (ICS) en cada municipio. En estas instancias, se promovió que en estos consejos se siguieran los principios de representación equivalente entre sociedad civil y poder público. A la vez, su creación fue un requisito indispensable reconocido en los convenios firmados entre los municipios y la Unión para que se ejecutara efectivamente el programa.

En las ciudades estudiadas, el principal problema de estas Instancias es que los beneficiarios del programa no están representados (o están subrepresentados). En los consejos municipales de asistencia social, que en ambos municipios tienen las funciones de las ICS de Bolsa Familia, la selección de los «representantes» de la sociedad civil está previamente señalada 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 reservado 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, esta labor queda en manos de algunos usuarios más organizados, como puede ser la población en situación de calle o las familias que usan alguna institución socioasistencial como las *creches*; pero ni en São Paulo ni en Salvador (el primer y tercer municipio con más beneficiarios de Bolsa Familia del país) hay consejeros «representantes» del segmento de usuarios que sean beneficiarios del PBF<sup>6</sup>.

Pero no sólo es un problema de composición, puesto que estas ICS tampoco tienen recursos directos de poder. A diferencia de su importancia 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 en caso de no aprobar los informes del gobierno municipal y donde tienen capacidad de injerencia en la máxima instancia de decisión de la política de asistencia social, es decir, la conferencia nacional; las ICS de Bolsa Familia 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, quien es el encargado a nivel local de la implementación del programa y que por lo general es además el secretario de Asistencia Social en los municipios más grandes (como São Paulo y Salvador).

En este sentido, no sorprende que los encuestados manifiesten de forma recurrente la lejana relación que existe entre los beneficiarios y las instancias de control social

5. Los cuales implican la creación y operación de consejos municipales, estatales y federales de gestión (basándose en su carácter paritario entre sociedad civil y poder público) así como la creación de *Consejos de Fome Zero* en los municipios desde principios de la administración de Lula.

6. Para una discusión sobre los problemas de representación en estos consejos, ver A. GURZA LAVALLE, P. HOUTZAGER y G. CASTELLO (2006a, 2006b).

presentes en ambos municipios. Así, sólo el 11,5% de los entrevistados manifestó que había oído de la existencia de estos consejos, siempre relacionados con beneficencia o asistencia<sup>7</sup> más que con control social o participación (con la excepción de un entrevistado que lo definió como una veeduría de la asistencia social –«é uma ouvidoria da assistência social»–). El poco conocimiento respecto de las asociaciones por parte de los usuarios repercute en la capacidad que el consejo tenga de acceso a información «desde abajo» respecto de las lagunas de información que tienen los beneficiarios; repercute también negativamente en su función como espacio para que los usuarios puedan resolver problemas o denunciar irregularidades en caso de haberlas.

En otras áreas de política pública, como en el sector salud, diversas organizaciones sociales y civiles se han atribuido la capacidad de representar a segmentos pobres y sin voz, por medio de diversos argumentos (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006a, 2006b). De ahí que sería plausible preguntarse si en el caso del PBF también sucede que sean las organizaciones locales, en especial las territoriales, las que «representan» de alguna manera a los beneficiarios en estas instancias o, en su defecto, si por medio de ellas pueden controlar al programa defendiéndose de eventuales abusos de poder. Pero, como se pudo observar, estas organizaciones no generan procesos de intermediación entre el programa y los beneficiarios, quedando estos últimos sin capacidades reales de incidir de alguna forma en el control social del programa.

Esto lleva a una paradoja en el terreno de la acción: para mejorar el control social del programa ¿se fomenta la creación de intermediarios que agreguen intereses (lo que puede aumentar el riesgo de condicionamientos para ingresar o permanecer en el programa) o se crean nuevos mecanismos de participación más inclusivos? El MDS optó por el fortalecimiento de las funciones de control de los consejos por medio de la capacitación específica a los consejeros. Lo hizo sin modificar el tipo de mecanismo de participación (puesto que no se crean nuevos dispositivos participativos) ni cambiar la operación sin intermediarios. Se apuesta a que la representación virtual de organizaciones civiles pueda incluir a los beneficiarios (difusos) del programa (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006).

## VII. RELACIONES LEJANAS: DESCONOCIMIENTO DE LOS USUARIOS SOBRE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Uno de los principales efectos de las relaciones directas promovidas por el PBF tiene que ver con los pocos niveles de conocimiento sobre el proceso que supone el programa. Utilizando la vía postal para mantener la comunicación, se van construyendo «relaciones lejanas» entre los beneficiarios y el programa, afectando así no sólo la cantidad de información que tienen los beneficiarios, sino también su capacidad de control del programa y los objetivos mismos del PBF.

7. Las respuestas son: «vao ao comas a resolver problemas sobre remédios, que é bom pois ensina as crianças, pessoas falam que vai para á mas nao se interessou a saber mais, pessoas da comunidade, ajudam aos pobres, mas nao fazem nada».

Para entrar al programa, el primer paso es registrarse en el *CadÚnico*. La operación de registro y actualización del mismo corresponde a los municipios, quienes son los que establecen las diversas estrategias para cumplir con sus responsabilidades (Brasil, 2004a, 2004b). En el caso de São Paulo, en un principio el registro se integró con la información del programa Renta Mínima durante la gestión de Marta Suplicy (2001-2004), periodo durante el que se celebraron eventos masivos de incorporación (Pochman, 2003, 2004; Houtzager, 2008). En la siguiente administración (Serra-Kassabi, 2004-2008) se optó por un proceso focalizado de registro en zonas de alta y muy alta vulnerabilidad según el Índice Paulista de Vulnerabilidad Social (SEADE, 2009). En el caso de Salvador, no existiendo otro programa municipal, el registro se integró con los programas federales que ya operaban (*Bolsa Escola*, *Auxilio Gas* y *Bolsa Alimentação*), a partir de procesos masivos de integración por medio de las escuelas y en los barrios considerados más pobres. Desde 2007, se optó por visitas domiciliarias solicitadas a la Prefectura para llevar a cabo los registros (Muniz, 2008).

Una vez registrados el siguiente paso es seleccionar a los beneficiarios. Según la operación del programa, la selección de los beneficiarios es responsabilidad federal del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) quien por medio de mecanismos automatizados lleva a cabo la selección entre los inscritos en el *CadÚnico* de cada municipio, tomando en cuenta la renta per cápita de la familia y el número de beneficiarios según la estimativa oficial de pobreza (MDS, 2008). Es decir, existe un criterio de selección único: la renta familiar per cápita, un número determinado de cupos en base a la estimación del PNAD, un universo de familias seleccionables, el *CadÚnico* y el responsable de esta selección (el MDS).

Para permanecer en el programa, los beneficiarios necesitan cumplir dos importantes requisitos: 1) cumplir con las condicionalidades que comprenden el control de salud a mujeres embarazadas, en edad fértil y niños menores, vacunas y asistencia escolar de niños entre 6 y 15 años y 2) volver a inscribirse en el *CadÚnico* cada dos años con la condición de informar los cambios respecto a la composición familiar, la renta y/o cambio de domicilio. Como otros programas condicionados de transferencia, el incumplimiento de las condicionalidades es motivo de baja del padrón. Según los operadores de Bolsa Família, el objetivo de controlar las condicionalidades más que un método de castigo a los beneficiarios dejándolos fuera del programa, funciona como «alarma» para el poder público: tanto de dificultades de acceso –si es que las personas no están yendo a la escuela porque no hay escuelas en esa localidad– como debido a problemas de vulnerabilidad de familias específicas –el controlar las condicionalidades permite identificar a las familias más vulnerables para que sean atendidas vía el Sistema Único de Asistencia Social–. Por esto, existen diversos mecanismos que advierten a la familia que no está cumpliendo con estas condicionalidades y, llegado el caso, sólo después de un año continuo de incumplimiento es que se aparta a la familia del programa (Cunha, 2007). A pesar de esto, en la práctica, hasta comienzos de 2008 sólo había capacidad para controlar el 84% del desempeño escolar, siendo que las condicionalidades de salud aún tenían serios problemas de control.

El tercer elemento clave en las relaciones entre el PBF y los beneficiarios es la entrega de apoyos. Cada mes, en los últimos días del mes y dependiendo de la terminación de la tarjeta electrónica, miles de *cajas lotéricas* y puestos de la *Caixa Econômica Federal* en todo el país entregan los apoyos. Junto con el dinero en efectivo también se entrega un recibo o «demostrativo» que da cuenta del monto, en función del cual se hacen posibles descuentos y/o retenciones producto de los incumplimientos en las condicionalidades. Ese demostrativo es el mayor medio de comunicación regular del programa con sus beneficiarios.

Una de las características importantes del PBF es que sus montos dependen de dos variables: 1) la renta per cápita y 2) la composición familiar. Así, en la época de elaboración de las entrevistas (entre junio de 2007 y febrero de 2008) las familias que tenían una renta menor a R\$60.00 per cápita recibían cada mes R\$58,00. Hasta fines de 2007, toda familia que tenía un hijo o hija entre 0 y 15 años recibía R\$18,00 por niño/niña (con un límite de tres). Así, los montos podían variar desde R\$18.00 para una familia «no pobre extrema» (que recibe entre R\$60,01 y R\$120,00 per cápita) con un hijo, hasta \$112,00 para familias «pobres extremas» con tres o más hijos. A partir de 2008 se sumó además un apoyo de R\$18,00 para adolescentes entre 15 y 17 años de edad.

Por último, están los procesos de salida del programa. Según la normativa, las familias que no cumplan con sus corresponsabilidades, que aumenten su renta per cápita de manera que no estén dentro del público objetivo, casos en que los adolescentes cumplan 18 años o que la familia no se registre nuevamente (*re-cadastramento*) son las principales causas para darse de baja en el padrón. Como muestra la siguiente tabla (Tabla XI) en cada uno de los procesos descritos los niveles de conocimiento de la población beneficiaria son deficitarios, tanto en São Paulo como en Salvador.

TABLA XI. NIVEL DE CONOCIMIENTO SOBRE LOS PROCESOS DE BOLSA FAMILIA

	São Paulo <i>Cidade Tiradentes</i>		Salvador <i>Bairro da Paz</i>		Total	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Se tuvo que registrar para recibir BF	72%	28%	100%	0%	87%	13%
Sabe usted quién selecciona a los beneficiarios	38%	62%	5%	95%	21%	80%
Ha escuchado hablar del <i>re-cadastramento</i>	60%	40%	85%	15%	73%	27%
Recibió información sobre el <i>re-cadastramento</i>	41%	59%	61%	39%	51%	49%
Sabe si es el monto máximo que puede recibir	19%	81%	31%	69%	26%	74%
Buscó información sobre Bolsa Familia	32%	68%	53%	46%	44%	56%

Fuente: Datos de la investigación.

Si bien el 87% de los beneficiarios afirmaron que sí tuvieron que ingresar al *CadÚnico* para recibir el programa, en São Paulo un 28% de los entrevistados afirmaron que no cumplieron con ese paso. Una posible explicación sobre esta confusión para el caso de São Paulo es que muchas familias se inscribieron en el programa municipal *Renda Mínima*, no habiendo tenido que registrarse de nuevo para Bolsa Familia. Sin embargo, es alto el número de beneficiarios que no saben que para recibir el PBF tienen que haber sido registrados antes.

Cuando preguntamos si sabe quién selecciona a los beneficiarios, en promedio el 80% de los entrevistados afirman no saber quién los seleccionó. Y de las pocas personas que afirman saber quién las seleccionó (16 entrevistados), el 31% afirma que fue la Prefectura, el 25% que fue el mismo presidente Lula –y en un caso Fernando Henrique Cardoso– quien hace la selección, el 18% afirma que fue «suerte». El desconocimiento sobre los criterios de selección permite un amplio rango de interpretaciones respecto del desarrollo del programa o de requisitos no necesarios para recibir o seguir recibiendo el programa, los cuales pueden ir desde la necesidad de «no trabajar» (porque para recibir BF hay que ser desempleado) hasta la permanencia del partido político en el gobierno (si no se reelige Lula, se acaba Bolsa Familia). Esto continúa incrementando la incertidumbre sobre los procesos y disminuyendo las posibilidades de confiar en que el proceso se realiza bajo normas públicas. Además de aumentar los grados de opacidad (terreno fértil para la corrupción), el patrimonialismo y el clientelismo. Si los beneficiarios no saben cómo funciona la selección ¿cómo limitar la posibilidad de que se cobren «porcentajes» para ingresar al programa o se exijan favores personales para incrementar las posibilidades de que «ahora sí» pueda comenzar a recibir apoyos una familia?

En lo que se refiere a los procesos para permanecer en el programa, los beneficiarios muestran también algunas lagunas importantes de conocimiento. Sólo el 73% había oído hablar del *re-cadastramiento* (proceso clave para permanecer en Bolsa Familia) y sólo el 51% había recibido algún tipo de información al respecto. Sobre las condicionalidades en general se aprecia que los beneficiarios cuentan con más información sobre lo que necesitan hacer para seguir recibiendo el programa, en especial lo referente a las condicionalidades de educación (enviar a sus hijos a la escuela). Casi el 50% de los argumentos (adjuntados en la Tabla XII) señalan estas condicionalidades de educación y un 31,9% la necesaria puesta al día de las vacunas de los hijos. Los encuestados también muestran respuestas marginales como «no tener que trabajar» o «recibir más renta» como requisitos para seguir perteneciendo al programa. Aun así, un 12,6% afirmó que los beneficiarios no tenían que hacer nada para seguir recibiendo el programa. La mayoría de los entrevistados tampoco reportó tener problemas o dificultades para cumplir con las condicionalidades.

TABLA XII. ¿QUÉ HAY QUE HACER PARA SEGUIR RECIBIENDO BF? ARGUMENTOS

Argumentos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Enviar a sus hijos a la escuela	59	49,6	49,6	49,6
Vacunar niños	38	31,9	31,9	81,5
No tiene que hacer nada	15	12,6	12,6	95,8
Reinscribirse	4	3,4	3,4	99,2
No trabajar	1	0,8	0,8	82,4
No recibir renta alta	1	0,8	0,8	83,2
Otra	1	0,8	0,8	100
Total	119	100	100	

Fuente: Datos de la investigación.

En lo que se refiere a la recepción de los apoyos, los entrevistados tenían un relativo desconocimiento de dos informaciones clave: los montos que recibían y si ese monto era el máximo que podían recibir dada su composición familiar. Al preguntar sobre los montos que recibían, el 29% de los beneficiarios afirmaron recibir un monto diferente a los montos oficiales. Entre los entrevistados, la cantidad de dinero media que manifestaron recibir fue de \$77,79, existiendo familias que afirmaron recibir desde R\$15,00 hasta R\$115,00 (en ningún caso son cantidades factibles de ser percibidas)<sup>8</sup>. Cuando se les preguntó si sabían que el monto que recibían era lo máximo que se puede percibir, el 74,3% de los beneficiarios respondieron no saber, es decir, 3 de 4 entrevistados no sabían si podían o no recibir más apoyos de los que estaban recibiendo.

Por último, respecto a los procesos de salida del registro, el desconocimiento es aún mayor. Ante la pregunta ¿sabe hasta qué año estará funcionando BF? El 98,3% de los entrevistados afirmó que no sabía hasta cuándo duraría el programa. Sólo cinco personas (6,4%) respondieron afirmativamente diciendo que el programa duraría hasta el 2010 (al término del mandato del presidente Lula). En los procesos de salida buena parte de las «causas» enunciadas para salir del programa tienen que ver con el incumplimiento de las condicionalidades de educación –como tener muchas faltas en la escuela o por abandono escolar–. También es significativo el peso de la edad de los hijos para salir del programa. El aumento de renta como causa para dejar el programa sólo tendría peso en el momento de reinscribirse, pero sin duda argumenta a favor de las dudas sobre los incentivos perversos sobre ganar más renta, situación que según los beneficiarios sería castigada eliminando los apoyos de Bolsa Familia. Por último, llama la atención que también se considere motivo de baja mentir o no seguir las reglas o normas del programa (Tabla XIII).

8. Cabe señalar que en mayo de 2007 los montos se modificaron, pasando de R\$15 a R\$18 por niño/adolescente.



TABLA XIII. ¿POR QUÉ ALGUIEN SALE DEL PROGRAMA? ARGUMENTOS

	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Por tener muchas faltas en la escuela	30	42,9%	42,9%
Porque el hijo abandone la escuela	11	15,7%	58,6%
Por haber aumentado la renta de la familia	8	11,4%	70%
Por causa de la edad del niño/a	7	10%	80%
Por mentir/por no seguir reglas	7	10%	90%
Para que otras personas reciban	3	4,3%	94,3%
Por causa de la política	1	1,4%	95,7%
Por haber conseguido un empleo fijo	1	1,4%	97,1%
Por mala suerte	1	1,4%	98,6%
Por decisión de la escuela	1	1,4%	100%
Total	70	100	

Fuente: Datos de la investigación.

A pesar de este desconocimiento, los entrevistados afirman estar al tanto de las instancias para resolver sus dudas con respecto a los montos a ser recibidos. Cuando se pregunta respecto de dónde se pueden informar sobre el monto de los beneficios, sólo dos entrevistados respondieron «en ningún lado» en oposición a la gran mayoría que obtiene esta información en las *casas lotéricas* y en la *Caixa*, donde acude a hacer sus cobros el 65% de los beneficiarios y para quienes las organizaciones locales no aparecen como instancias capaces de resolverles problemas o entregarles información.

#### VIII. CONCLUSIONES: IMPACTOS DE LAS RELACIONES DIRECTAS EN LAS RELACIONES SOCIEDAD-ESTADO

Las consecuencias de estas relaciones directas, lejanas y no mediadas en los vínculos entre los pobres y el gobierno pueden agruparse en dos grandes cuestiones. La primera tiene relación con el uso político del programa para la reducción de la pobreza, especialmente en su vertiente clientelar: si bien se logra reducir el uso político directo cara a cara, las relaciones directas no resuelven la asimetría de poder ni la agregación de intereses para defenderse de eventuales abusos, despolitizando y vaciando de contenido las instancias de control social, con el consiguiente riesgo para la eficiencia del «modelo participativo» desarrollado en Brasil. La segunda gran cuestión es que esta estrategia refuerza relaciones «directas», según la tipología de Houtzager, Achayra y Gurza Lavallo (2007), pero sin lograr lo que ellos denominan una «ciudadanía activa».

Como los datos muestran, la operación sin intermediarios tradicionales (y sin la creación de nuevos intermediarios institucionales) ha reducido la percepción entre los entrevistados sobre el uso político del programa, sobre todo el relacionado con potenciales condicionamientos políticos para acceder o recibir los beneficios. En general los

entrevistados afirman que en BF no operan intermediarios o *brokers* amenazando con quitar el programa si no votan por el partido del gobierno, o bien si operan (como eventualmente lo harían en época electoral) no lo hacen de forma institucionalizada, continuada y regularmente. Sin embargo, esta consecuencia intencional positiva dificulta el acceso a la información. La falta de espacios de comunicación y organización de los beneficiarios dificulta compartir algunos problemas o dudas comunes, o mismo que los beneficiarios accedan a mayor información sobre otros programas sociales.

Por otro lado, estas relaciones mantienen y refuerzan la asimetría de poder entre el beneficiario y el poder público. Ante un error administrativo (un nombre mal dado, por ejemplo) ¿qué posibilidades tiene una familia pobre de reclamar el error ante las instancias pertinentes?, ¿cuánto tiempo necesitará para solucionar este problema? La asimetría que se desprende del hecho de que una sola persona se enfrente al aparato gubernamental es algo que la acción colectiva intenta nivelar. Agregando intereses es más factible representarlos y acceder a «la voz», principalmente para la población pobre que no tiene otros medios de acceso al espacio público. Pero crear agregación de intereses puede generar procesos de intermediación política (Tanaka, 2001). En ese sentido, las redes clientelares buscan mantener y reproducir las asimetrías de poder puesto que, ante el mismo problema, el «cliente» tiene que recurrir al intermediario en una economía basada en la reciprocidad asimétrica (Godelier, 1998). De ahí que siga siendo preferible, desde el punto de vista de los usuarios, tener que enfrentarse a un aparato gubernamental impersonal en lugar de a redes clientelares, reproduciendo una vez más las asimetrías de poder con el gobierno, quien tendrá mayores posibilidades de mejorar los sistemas de comunicación y atención ciudadana.

La tercera consecuencia no intencional que de esto se desprende es el riesgo de «despolitizar» las instancias existentes para el control social y la participación ciudadana. Estas instancias, como se vió en la práctica, están tan o más lejos que las instancias gubernamentales. Una familia beneficiaria no tiene relación con el Consejo de Asistencia Social ni con ningún otro mecanismo a través del cual se vean «representados». Esta labor en la mayoría de los casos es realizada por entidades sociales y ONG. Así, para la gran mayoría de usuarios, la participación social o el control social del programa no existe. No teniendo mayor opción de participación ni control sobre el programa.

Esto genera una situación compleja en términos de diseño institucional: para tener control social ¿es necesario fomentar la intermediación, aun con los riesgos de condicionamiento electoral que ello implica?, o ¿se necesitan mecanismos de participación más inclusivos?, pero ¿cómo construirlos? Los resultados mostrados sugieren que sería mejor suplir las consecuencias no intencionales de las relaciones directas con mayor información y capacitación a los beneficiarios y a las instancias de control social, en lugar de crear procesos de intermediación. Las capacidades estatales para comunicarse de manera directa con los beneficiarios, la posibilidad de innovación de los municipios y la experiencia participativa acumulada pueden formar interesantes procesos de control social que desembocarían en la generación de «ciudadanos activos».

Según Houtzager, Achayra y Gurza Lavalle (2007: 18), la ciudadanía activa corresponde a los ciudadanos que emprenden actividades, individual o colectivamente, en

busca de soluciones públicas a la relativa carencia de bienes necesarios para disfrutar de los derechos de ciudadanía y de los derechos legales. Estas actividades incluyen no sólo las acciones para responsabilizar a las autoridades de sus obligaciones legales en la provisión de servicios públicos, sino también esfuerzos por autoproveer estos servicios sin la participación de los gobiernos. No incluyen, sin embargo, actividades que constituyen soluciones privadas basadas en el mercado o en la «autoprovisión». Sobre esta definición, los autores definen cuatro tipos posibles de relación entre los ciudadanos y el gobierno: directas, mediadas, polémicas y distantes<sup>9</sup>.

Tal como se vio en los resultados, por el momento las relaciones establecidas entre autoridades y beneficiarios no califican para ser consideradas como «ciudadanía activa» porque no tienen posibilidades de que estas relaciones trasciendan al espacio público. Las informaciones o los reclamos sobre qué hacer o no hacer, sobre dónde inscribirse, las recomendaciones (*dicas*) o pistas para asegurar el ingreso al programa se mantienen en casa, en las mismas familias, transmitiéndose a lo sumo a través de redes de amistad informales. No se busca una solución pública, común para un problema común, sino solucionar los problemas existentes para acceder a la información familia por familia.

No hay duda de que tanto para los beneficiarios como para la política pública resultan mejores las relaciones directas y distantes que las relaciones clientelares, donde los intermediarios condicionan el ingreso o permanencia en el programa. Sin embargo, la decisión de debilitar la acción colectiva tiene costos (*trade offs*) que es necesario incluir en el análisis. Lo dicho no significa que el «espacio público virtuoso» sea el de las asociaciones o el de la sociedad civil, sino que supone que elegir trabajar con las familias tiene consecuencias intencionales positivas: como la disminución del clientelismo político en el nivel local, así como consecuencias no intencionales: como la dificultad para dar fin a las asimetrías de poder, la falta de espacios de interacción para socializar información, para fortalecer el control social frente al programa y, en definitiva, limitaciones para crear «ciudadanos activos».

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, Ronaldo; D'ANDREA, Trajano y DE LUCCA, Daniel. Situações periféricas: etnografia comparada de pobreza urbanas. *Novos Estudos-CEBRAP*, 2008, 82: 109-130.
- ANSOLABEHERE, Stephen y SNYDER, James M. Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures. *Scandinavian Journal of Economics*, 2007, 108, n.º 4: 547-569.
- ARREGUI, Carola *et al.* *Assistência Social: Controle Social e Política Pública. Caderno 30 Observatório direitos cidadão*. São Paulo: Instituto Polis, 2007.

9. Las primeras definen a los ciudadanos que establecen sus quejas, reclamos o peticiones al gobierno por medio de canales institucionalizados, las segundas implican la intermediación de partidos e intermediarios políticos, las terceras implican demostraciones de fuerza y acciones de presión hacia el gobierno y las cuartas buscan la autonomía para la provisión de servicios, ya sea por no creer en el gobierno o por no tener capacidad de interactuar con él (P. HOUTZAGER, A. ACHAYRA y A. GURZA LAVALLE, 2007: 18-19).

- AUYERO, Javier. From the Client's Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*, 1999, 28, n.º 2: 297-334.
- AUYERO, Javier. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2002.
- BAROZET, Emmanuelle. Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Política*, 2004, n.º 43: 205-251.
- BORGES, André. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente. Competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 2010, 18, n.º 35: 167-188.
- BRASIL. Portaria MG/MDS n.º 246, de 20 de maio de 2005. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2005a.
- BRASIL. Instrução Normativa n.º 01, de 20 de maio de 2005. *Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instancia de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2005b.
- BRUSCO, Valeria; NAZARENO, Marcelo y STOKES, Susan C. Vote Buying in Argentina. *Latin America Research Review*, 2009, 39, n.º 2: 66-88.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CEM/CEBRAP (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO). *Relatório Projeto Pobreza e redes de organizações civis. Survey Cidade Tiradentes (SP)-Bairro da Paz (Salvador, BA)*. São Paulo: CEM/CEBRAP, 2007.
- CEPAL. CONSEJO ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago: CEPAL, 2009.
- COELHO, Schattan y NOBRE, Marcos (eds.). *Participação e deliberação teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO, 2006.
- CONSEA (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL). *Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II Conferência + 2. Documento Síntese das Contribuições dos Estados*. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006.
- CORNELIUS, Wayne. La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000. *Perfiles Latinoamericanos*, 2002, n.º 20: 11-31.
- DAGNINO, Evelina (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- D'AVILA FILHO, Paulo; VLADMYT, Jorge y COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa, desconstruindo uma dicotomia. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 2004, 4, n.º 2: 211-233.
- DE LA CALLE, Luis. Carreteras y votos: el PSOE y las políticas territoriales de construcción de coaliciones de apoyo, 1982-1996. *RIPS*, 2005, 4, n.º 1: 65-95.
- DE LA CALLE, Luis; MARTÍNEZ, Álvaro y ORRIOLS, Lluís. Voting without ideology. Evidence from Spain (1979-2008). *REIS*, 2010, n.º 129: 107-129.
- DINATALE, Martín. *El festival de la pobreza. Uso político de planes sociales en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía, 2004.

- DRAIBE, Sonia. Bolsa Escola y Bolsa Familia. En COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO, 2006, pp. 139-176.
- ESCOBAR, Cristina. Clientelism and Citizenship: The Limits of Democratic Reform in Sucre, Colombia. *Latin American Perspectives*, 2002, 29, n.º 5: 20-47.
- FOX, Jonathan. The difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, 1994, 46 (2): 151-184.
- FUKS, Mário; MONSEFF PERISSINOTTO, Renato y APARECIDO RIBERIO, Ednaldo. Cultura política y desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba. *Política y Cultura*, 2004, n.º 22: 73-100.
- GAY, Robert. Neighborhood Associations and Political Change in Rio de Janeiro. *LARR*, 1990, 25, n.º 1: 102-118.
- GAY, Robert. Entre el clientelismo y el universalismo. Reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano. En AUYERO, Javier (ed.). *¿Favores por votos?* Buenos Aires: Losada, 1997, pp. 65-92.
- GAY, Robert. The Broker and the Thief: A Parable (Reflections on Popular Politics in Brazil). *Luso-Brazilian Review*, 1999, xxxvi, n.º 1: 49-70.
- GÓMEZ-ÁLVAREZ, David (coord.). *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y en América Latina*. México: ITESO, 2009.
- GRUENBERG, Christian y PEREYRA, Victoria. Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisoría a la práctica concreta: los casos de México y Argentina. En GÓMEZ-ÁLVAREZ, David (coord.). *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y en América Latina*. México: ITESO, 2009a, pp. 169-194.
- GRUENBERG, Christian y PEREYRA, Victoria. *El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Documento de políticas públicas. Análisis n.º 60*. Argentina: CIPPEC, 2009b.
- GURZA LAVALLE, Adrián. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos estudos*, CEBRAP, 2003, 66: 91-109.
- GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab y HOUTZAGER, Peter. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. *World Development*, 2005, 33 (6): 951-964.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter y CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, 2006a, 67: 49-103.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter y CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2006b, 21 (60): 43-66.
- GURZA LAVALLE, Adrián y KOMATSU, B. *Associativismo e Redes Sociais - Condições e Determinantes de Acesso a políticas Sociais pela População de Baixa Renda. Relatório de Trabalho. Relatório final de pesquisa*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2008.
- HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Familia: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 2006, 38: 689-709.
- HERNÁNDEZ, Edgar. *Los usos políticos de la pobreza. Política social y clientelismo electoral en la alternancia*. Toluca: El Colegio Mexiquense, 2008.
- HEVIA, Felipe. La contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz socioestatal. En Varios autores. *Contraloría y participación social para la gestión pública*. Caracas: CLAD, 2007a.
- HEVIA, Felipe. Contraloría social y protección de programas sociales. *Conference Paper-Seminario Candados y Derechos*. México: PNUD, 2007b.

- HEVIA, Felipe. Nuevos intermediarios institucionales del programa Progres/ Oportunidades, evidencias desde el sur de Veracruz. *Desacatos, Revista de antropología social*, 2010, 34, en línea.
- HILGERS, Tina. Who is Using Whom? Clientelism from the Client's Perspective. *JILAR*, 2009, 15, n.º 1: 1-28.
- HITA, Maria Gabriela y DUCCINI, Luciana. Da guerra à paz: o nascimento de um ator social no contexto da «nova pobreza» urbana em Salvador da Bahia. *Caderno CRH. Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, 2007, 20 (50): 281-294.
- HORA, Sergio da. Coordenador da Coordenadoria de Gestão de Benefícios. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social-SAMADS. Prefeitura de São Paulo. Entrevista dada al autor. São Paulo-SP, junio de 2007.
- HOUTZAGER, Peter P. The Silent Revolution in Anti- Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, 2008, 38 (6): 57-64.
- HOUTZAGER, Peter P.; ACHAYRA, Arnob y GURZA LAVALLE, Adrián. *Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies: Evidence from São Paulo and Mexico City*. IDS -Working paper, n.º 285. Sussex: IDS, 2007.
- HUNTER, Wendy y POWER, Timothy. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, 2009, 49, n.º 1: 1-30.
- INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (IBGE). *Estadísticas censo 2000*. <http://www.ibge.gov.br/> Última visita 12 enero, 2008.
- KEEFER, Philip. Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American Journal of Political Science*, 2007, 51, n.º 4: 804-821.
- LICIO, Elaine; RENNÓ, Lucio y CASTRO, Henrique. Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: en busca do elo perdido. *Opinião Pública*, 2009, 15, n.º 1: 31-54.
- LINDERT, Kathy et al. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Social protection Discussion Paper, n.º 0709. Washington: The World Bank, 2007.
- MARQUES, Rosa María; LEITE, Marcel; MENDES, Aquilas y FERREIRA, Mariana. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisao das eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Revista de Economía Política*, 2009, 29, n.º 1: 114-132.
- MDS-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Presentación de Bolsa Família. En *Seminário Internacional de Direitos, Prestação de Contas e Transparência na Gestão dos Programas Sociais Focalizados*. Buenos Aires, 21 y 22 de junio, 2007a.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Crecimento padrão Bolsa Família por município 2001-2006*, 2007b.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y WELDON, Jeffrey. Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity. En CORNELIUS, Wayne; CRAIG, Ann L. y FOX, Jonathan (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: University of California San Diego, 1994, pp. 123-141.
- MUNDÓ, Mabel. Las misiones educativas ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político? *Cuadernos del Cendes*, 2009, 26, n.º 71: 27-65.
- MUNIZ, Jenice. Gerente do Centro de Atendimento de Informações Social (CIAS). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Prefeitura de Salvador. Entrevista dada al autor. Salvador, enero de 2008.
- NICHTER, Simeon. Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 2008, 102: 19-31.
- O'DONNELL, Guillermo. Transitions, Continuities, and Paradoxes. En MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.). *Issues in Democratic Consolidation: The New*



- South America Democracies in Comparative Perspective*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1992, pp.17-56.
- OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. *Por uma construção democrática do direito à saúde: a constituição federal, os instrumentos de participação social e a experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Tesis de Maestría. Brasília: Universidade de Brasília. 2005.
- PERALTA, María Inés. *Las estrategias del clientelismo social*. Buenos Aires: Espacio, 2006.
- PIZANO, Lariza. Caudillismo y clientelismo: expresiones de una misma lógica. *Revista de Estudios Sociales*, 2001, n.º 9: 75-83.
- POCHMAN, Marcio (org.). *Políticas de inclusão social. Resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- RENNÓ, Lucio y HOEPERS, Bruno. Voto estratégico punitivo. Transferencia de votos nas eleições presidenciais de 2006. *Novos Estudos-CEBRAP*, 2010, n.º 86: 141-161.
- RODRÍGUEZ, Gabriela. Clientelismo político y políticas sociales. *Gaceta Laboral*, 2002, n.º 22: 153-165.
- ROSAS, Guillermo y HAWKINS, Kirk. *Turncoats, true believes, and turnout: Machine politics in the absence of vote monitoring*, 2008. <http://iberome.usal.es/pdfs/seminarioInvestigacion/pape-rrrosas.pdf> (acceso en septiembre 8, 2010).
- SCHEDLER, Andreas. «El voto es nuestro». Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista mexicana de sociología*, 2004, 66 (1): 57-97.
- SEADE-Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social*. <http://www.seade.gov.br/produtos/ipvs/apresentacao.php>, última visita 20 septiembre 2009.
- SILVA, María Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita y DI GIOVANNI, Gerardo. *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. 3.ª edición. São Paulo: Cortez, 2004.
- SOARES, Gláucio y TERRON, Sonia. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, 2008, 14, n.º 2: 269-301.
- SPINELLO, Bruno y COSTA, Mário. A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. Ponencia presentada en el 31º Encontro Anual da Anpocs. Minas Gerais, octubre, 2007.
- STOKES, Susan C. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence From Argentina. *American Political Science Review*, 2005, 99, n.º 3: 315-325.
- TANAKA, Martín. *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima: IEP/CIES, 2001.
- TATAGIBA, Luciana. Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. En DAGNINO, Evelina (coord.). *Sociedad Civil, Esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 305-368.
- TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO). *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.
- TEXEIRA, Ana (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Polis, 2000.
- TEXEIRA, Ana y TATAGIBA, Luciana. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- TOSONI, María Magdalena. Notas sobre clientelismo político en la Ciudad de México. *Perfiles Latinoamericanos*, 2007, n.º 29: 47-69.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. *Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família*. Brasília: Tribunal de Contas da Uniao, 2006.
- TROTTA, Miguel. *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires: Espacio, 2003.



- VALENTE, Ana Lúcia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. *Revista Brasileira de Educação*, 2003, 24: 165-182.
- VILLATORO, Pablo. Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2005, 86: 87-101.
- WAMPLER, Bryan y ÁVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, 2004, 36, n.º 3: 291-312.
- WORLD BANK. *Conditional Cash Transfers Programs: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank Policy Research Report, 2009.
- YAZBEK, María Carmelita. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.
- ZUCCO, César. The President's «New» Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, 2008, 40: 29-49.