

¿Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el programa Bolsa Familia.

Resumen:

El diseño del Programa Bolsa Familia privilegia el establecimiento de relaciones directas con los beneficiarios, inhibiendo la presencia de intermediarios, sin por ello eliminar la participación colectiva. Así, existen instancias formales de control social, acordes con el sistema descentralizado y participativo de la asistencia social, donde se reconoce y fortalece la acción colectiva. Sin embargo, 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 las interfaces institucionalizadas. En este sentido, la relación de BF con sus beneficiarios puede caracterizarse como *relaciones directas*, no mediadas, que generan como principal efecto intencional bajos niveles de clientelismo político de compra y coacción del voto, pero que también genera como efectos no intencionales la dificultad para defenderse de abusos de poder e irregularidades de manera colectiva.

Palabras clave: sociedad civil, clientelismo, relaciones sociedad-estado.

Introducción: la participación ciudadana y el control social en Bolsa Familia.

A partir de 2004 se implementó en Brasil el programa de transferencias condicionadas de renta Bolsa Familia, como una forma de integrar los diversos programas existentes a nivel federal en una sola estrategia, para evitar la duplicidad de esfuerzos del gobierno federal (Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004; Hall, 2006; Lindert *et al*, 2007). En pocos años, Bolsa Familia (BF) se convirtió en el programa con el mayor padrón y cantidad de beneficiarios de la asistencia social brasileña, pasando de 3 millones de familias beneficiarias a principios de 2004 a 11 millones a finales de 2006, y operando en el 100% de los municipios brasileños.

Como todo programa de transferencia condicionada, Bolsa Familia corre el riesgo de enfrentar problemas de clientelismo político y de corrupción (Hevia, 2007a, 2007b). Para minimizar estos riesgos, este programa desarrolló una enorme gama de acciones preventivas.

En primer lugar, la operación del programa se basó en la descentralización administrativa entre la Unión y los municipios, firmando convenios de trabajo con todos los municipios del país, independientemente del color político de su administración, limitando así los espacios de discrecionalidad para seleccionar a 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 entrega en la mayoría de los municipios del país.

En segundo lugar, existen diversos mecanismos internos y externos de control horizontal: el Programa es fiscalizado 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 regulares al programa y a los municipios en busca de irregularidades en el padrón, la entrega de los beneficios y/o el seguimiento de condicionalidades, en acciones más bien preventivas y con posibilidad de iniciar actos administrativos a los responsables. Mientras que las responsabilidades del Ministerio Público incluye la posibilidad de investigar a los municipios sobre posibles irregularidades en el catastro 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 electorales, previniendo que el programa sea utilizado con fines clientelares, limitando la entrega o aumento de beneficios por parte de los gobiernos locales, estatales y 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).

Y 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 pro-participación que caracterizan la política pública de la 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 y para América Latina y el mundo. La importancia de instancias de participación como los presupuestos participativos y los diversos consejos gestores de política pública han hecho del 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 ONG, adquirieron importancia central tanto para la representación de los pobres como para el propio desarrollo de las instancias participativas (Gurza, Achayra y Houtzager, 2005:960-961). El fortalecimiento de organizaciones y asociaciones, y su influencia creciente en procesos políticos clave como las demandas populares que terminaron siendo plasmadas en la Constitución, y la construcción de políticas sectoriales tan importantes como la salud, la seguridad alimentaria o la administración de las ciudades, fue acompañada de un creciente interés académico por las luchas sobre reconocimiento y el (re)surgimiento de la sociedad civil como sujeto histórico (Dagnino, 2002; Avritzer, 2002, Gurza, 2003). Así, en la gestión y planeación de las políticas de Salud, asistencia social, alimentación, niñez y adolescencia, etc. se generaron una serie de instrumentos de participación y control social: conferencias y consejos gestores, con amplias capacidades (Chávez, 2000; Tatagiba, 2002; Chávez y Tatagiba, 2005; Fuks, Perissinotto y Ribeiro, 2004).

En este contexto, si bien existían instrumentos de control social en programas como *Bolsa Escola*, recién en 2005 Bolsa Familia oficialmente incluyó dentro de los *termos de adesao* 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 análogamente a los consejos gestores de salud o asistencia social, poseen, según los reglamentos que la rigen (Brasil, 2005a; 2005b) una constitución intersectorial, mixta y paritaria entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil, un carácter permanente y con funciones de planear, monitorear, evaluar y fiscalizar la gestión de Bolsa Familia. Según la instrucción

normativa N°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 y 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.

Estas instancias pueden ser creadas específicamente para el control y monitoreo de Bolsa Familia o ser instancias previamente existentes. Para 2006, existían 5.661 instancias de control social en igual número de municipios, siendo el 44% instancias específicamente creadas para el control de Bolsa Familia, y en el 56% de casos restantes instancias previamente existentes, principalmente los consejos de asistencia social. En general, el grado de escolaridad de los consejeros es alto, teniendo el 36% los consejeros del país estudios superiores, 43% escuela terminada (11 años de estudio) y 17% sin escuela terminada, y el 49% de los consejeros afirma tener el mejoramiento de la gestión de Bolsa Familia el principal motivo para participar en estas instancias (MDS, 2007a).

La información sobre el desempeño e impacto de estos mecanismos, sin embargo, es escasa. Los estudios que tratan directamente sobre Bolsa Familia sólo mencionan estos mecanismos, pero no analizan su operación (Draibe, 2006; Valente, 2003: 166; Hall, 2006; Villatoro, 2005: 91). En otros contextos, se han llevado a cabo diversas investigaciones sobre el desempeño de los consejos gestores en general incluyendo en particular el análisis de desempeño de los consejos gestores de salud (Coelho y Nobre, 2004; Oliveira, 2007) y de asistencia social (Yazbek, 2004; Arregui *et. al.*, 2007). Sin embargo, en la poca información específica sobre el desempeño de estos mecanismos se advierten dificultades en la conformación, desempeño y capacidades para controlar efectivamente al PBF (Hall, 2006: 702-703; CONSEA, 2006: 13).

En este sentido, se pretende contribuir a llenar este vacío estudiando específicamente 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 enfatizamos la relación que estas instancias generan, o no, con los beneficiarios y, más ampliamente, con las formas de relación que el diseño institucional del programa permite entre los beneficiarios, las organizaciones sociales y la “sociedad civil” en general, y el gobierno.

Argumento central.

El argumento que queremos defender es 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. Esto genera, como consecuencia intencional (y altamente positiva) una percepción compartida de poco uso político-clientelar, en particular relacionado con la compra y coacción del voto por parte de operadores políticos locales, lo que no niega una intencionalidad política en el uso y distribución de Bolsa Familia. 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 intentaremos demostrar este argumento.

Metodología.

La estrategia metodológica buscó recolectar, por medio de entrevistas las opiniones, percepciones, representaciones y valoraciones de los principales actores involucrados en la operación del programa, tanto sociales como estatales, durante los meses de junio de 2007 a febrero de 2008. Así, se entrevistaron, por el lado de los actores sociales, a los beneficiarios del programa Bolsa Familia que habitan en dos localidades urbano-marginales de diferentes ciudades: Cidade Tiradentes, distrito de São Paulo (SP) y Bairro da Paz, favela ubicada en Salvador (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 entrevistaron gestores municipales encargados de la operación de Bolsa Familia de los municipios de Diadema (SP), São Paulo (SP) y Salvador (BA), a los responsables federales del programa en sus oficinas en Brasilia y a 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 a 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 re-llamado (*recall*) de la encuesta “pobreza y redes de organizaciones civiles” generada por el CEM/CEBRAP

(CEM/CEBRAP, 2007; Gurza Lavalle y Komatsu, 2008). En ella se entrevistaron 1,600 domicilios, de los cuales se reportaron 64 familias beneficiarias de BF 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 re-llamado (*recall*) a estas familias, pensando entrevistar a las 64 de CT y al 10% de las familias de BP elegidas al azar. En Cidade Tiradentes sólo se pudo entrevistar a 37 familias porque no fue posible localizar las 27 familias restantes: no se encontró la dirección, no se encontró a ningún miembro de la familia a pesar que se fue más de tres veces a cada domicilio en diversos días y horarios, o hubo cambio de domicilio. En BP se entrevistó a 41 familias, lo que representa el 12,6% de la muestra de la encuesta del CEM/CEBRAP. Junto con esto se entrevistaron 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 entrevistaron a 65 mujeres (83.3%) y a 13 hombres (13.3%). Se entrevistaron a personas entre 21 y 60 años, con un promedio de edad de 38.5 años. El estado civil de los entrevistados fue la siguiente: 43 casados (55.1%); 24 solteros (30.8%); seis separados (7.7%), y 4 viudos (5.1%). El color de piel en los entrevistados fue predominantemente parda con 23 casos (29.5%), seguida de morena (21 casos, 26.9%), preta (16 casos, 20.5%) y blanca (16 casos, 20.5%).

En promedio de residentes por domicilio fue de 5.14 con un mínimo de 2 personas y un máximo de 13 y el promedio de hijos fue de 3.87, con un mínimo de 1 y un máximo de 7. En términos de escolaridad, el promedio de los años de estudio de los entrevistados fue de seis años, siendo que seis personas afirmaron no haber ido a la escuela mientras que sólo 13 terminaron los 11 años de educación media.

En términos laborales, 47 entrevistados (60.3%) afirmó estar desempleado, 25 casos (32.1%) afirmaron trabajar por cuenta propia, tres casos (3.8%) trabajaban 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, 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*.

Finalmente, 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 y, en promedio, afirmaron estar recibiendo el programa hace 2.5 años.

Resultados.

1. Relaciones directas, no mediadas.

Como en otros programas de transferencia condicionadas, uno de los argumentos centrales para eliminar la intermediación de organizaciones sociales es evitar uso político del programa (Hevia, 2007b). Eliminando cualquier tipo de intermediación social (por medio de organizaciones sociales) y política (por medio de la participación de partidos políticos o *vereadores*) en los procesos clave del programa: entrada, permanencia, recepción de los apoyos y salida, los diseñadores del programa, tomando en cuenta las experiencias locales, evitaban que este programa se usara localmente por las organizaciones sociales y políticos para fines clientelares.¹

Y el diagnóstico al parecer no era errado puesto que, como la literatura apunta, las relaciones entre los líderes de organizaciones civiles y el mundo político son esenciales para que las asociaciones primeras puedan cumplir con sus funciones de intermediación (Tanaka, 2001; Gurza, Anchayra y Houztager, 2005, Gurza, Houtzager y Castello, 2006b). En otros programas de transferencia de renta, como Progresas/Oportunidades de México, los intermediarios tradicionales dieron cabida a la creación de intermediarios tradicionales que no eliminaron del todo relaciones corporativas porque los procesos de intermediación –de información a las beneficiarias y de control de las condicionalidades- continuaron siendo parte de ese programa (Hevia, en prensa).

En el caso de Bolsa Familia, la estrategia de eliminar la intermediación para evitar así el clientelismo no vino acompañada de la creación de nuevos intermediarios. Así, 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 por parte de la Unión sobre un catastro construido localmente (CadÚnico), y la entrega de apoyos económicos por medio de sistemas electrónicos por medio de las casas lotéricas y agencias de la Caixa Económica Federal, así como de restricciones para el acceso al CadÚnico, recayendo su administración en una institución financiera. Todo esto, de funcionar, haría innecesaria la presencia de organizaciones reclamando la inclusión de sus agremiados al programa, solucionando problemas de gestión, o condicionando por favores o votos su inclusión o permanencia en el programa.

Así, sin crear nuevos intermediarios que reproduzcan prácticas corporativas, el diseño produjo resultados: si bien las organizaciones no tienen a nivel local mayor relación con Bolsa Familia, los beneficiarios tampoco señalan que los líderes comunitarios utilicen el programa con fines electorales, no así los *políticos*. En la tabla 1 puede compararse la

percepción de los entrevistados sobre el uso electoral que políticos y líderes comunitarios hacen de Bolsa Familia.

Tabla 1. ¿Usted cree que los políticos/líderes comunitarios se aprovechan de Bolsa Familia?

	Políticos	Líderes comunitarios
Si	44	11
	57.9%	15.1%
No	32	62
	41.1%	84.9%
Total	76	73
	100.0%	100.0%

En esta tabla se muestra que, mientras una mayoría de entrevistados (el 57.9%) sí cree que los *políticos* “tiran provecho” del programa, sólo un 15.1% lo cree para el caso de las asociaciones de barrio. Siendo que los argumentos principales de las personas que sí creen que los líderes comunitarios se aprovechan es que “se quedan con dinero”, “prometen más cupos para el programa”, y una persona afirmó que “cobraban para informar y catastrar y que no informaban a todos”. El resto de los entrevistados no considera que estos líderes locales estén aprovechándose de alguna manera del programa.

2. Uso político indirecto: crecimiento del padrón de beneficiarios.

Esto no evita, sin embargo, que a nivel municipal, sobretudo en un inicio de los procesos de catastro, actores políticos, como los *vereadores*, hayan buscado a los responsables operativos de estos programas para solicitar fichas de catastro para repartir entre sus clientelas, o solicitar también catastrar ciertas zonas de la ciudad, tal y como lo comentan los responsables de estos programas en São Paulo y en Salvador (Hora, 2007; Muniz, 2008).

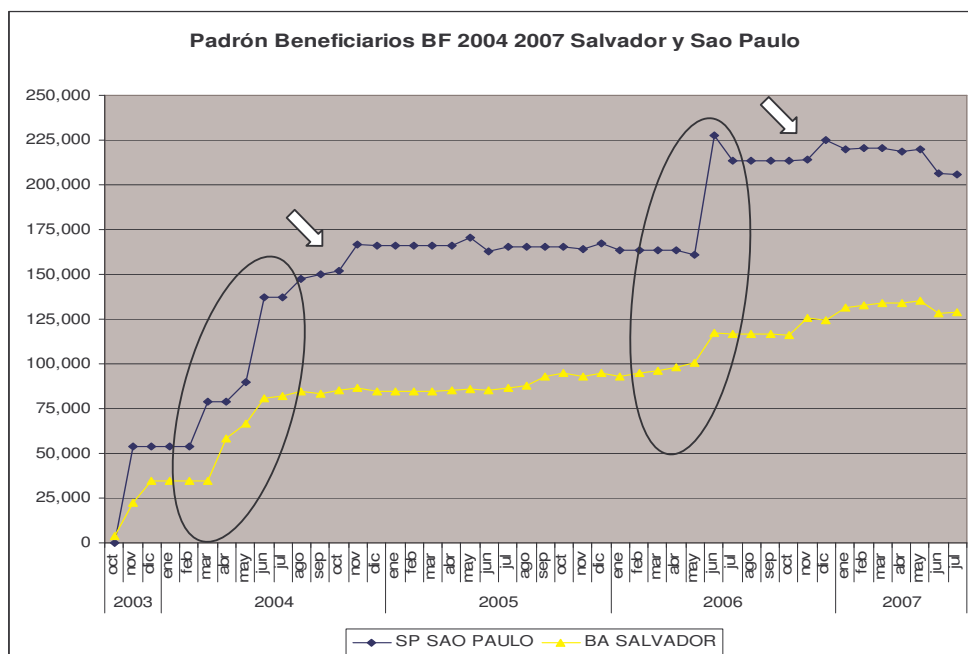
Esto tampoco impide que la distribución municipal o regional del programa no tenga una intencionalidad político-electoral, o lo que se define como *uso político indirecto*. Este, a diferencia del uso político relacionado con la compra y coacción del voto “cara a cara” donde los intermediarios aparecen como los principales operadores de estas formas de clientelismo, se caracteriza porque no existe una relación cara a cara entre funcionarios y beneficiarios, requieren mayor tiempo para desarrollarse y, a diferencia de la compra, los mecanismos de control sobre los potenciales clientes son más difíciles de efectivizar (Hevia, 2007b).

Estos mecanismos indirectos no implican necesariamente prácticas tradicionales de compra y coacción del voto, aunque sí representan uso político en el sentido que las decisiones se toman con fines electorales más que *técnicos*. Una de las acciones más comunes de uso político indirecto es la ampliación del padrón con fines electorales, como la ampliación de algún programa en localidades, estados o municipios usando criterios partidistas con el objeto de, aumentando el cupo beneficiarios, aumentar la votación del partido de gobierno en una zona determinada. Cabe señalar que el uso político indirecto, sobretudo en lo que se

refiere a la ampliación del programa, no tiene hasta la fecha análisis que comprueben o no su utilidad electoral.

Como muestra el gráfico 1, el crecimiento de los beneficiarios en São Paulo responde claramente a ciclos electorales: 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), donde las flechas muestran la época de las elecciones (MDS, 2007b).

Gráfico 1. Beneficiarios de BF en el municipio de São Paulo y Salvador, 2004-2007.



Cuando comparamos el crecimiento de los padrones en el tiempo en los dos municipios estudiados, es evidente que en São Paulo los ciclos electorales tienen efectos en los bruscos aumentos de 2004 y 2006 en el padrón de beneficiarios. También muestra que, después de las elecciones, no hay un crecimiento significativo en el padrón entre estas dos fechas, e incluso decrece en São Paulo a fines de 2006, no así en Salvador, donde a partir de 2006 (cuando el PT comienza a gobernar el estado y mantiene el municipio) existe un leve pero sostenido crecimiento del padrón.

3. Uso político directo: compra y amenaza

Estos datos revelan un evidente uso político en el crecimiento del padrón, pero difieren claramente de la compra y coacción del voto. En este sentido es importante saber qué opinan los beneficiarios entrevistados sobre el uso político directo del programa, ¿quiénes y cómo “tiran provecho” del programa? Del 57,9% que afirmó que los políticos se aprovechaban del programa, la mayoría de entrevistados (69.8%) respondieron que “todos” los políticos se aprovechan del programa, llamando la atención que sólo un 9.3% afirma que

el Presidente Lula saca provecho del programa, porcentajes más bajos aún que el Prefecto municipal (tabla 2). Este dato llama la atención puesto que son los prefectos los que tienen las “llaves de la puerta” de entrada al programa al ser los responsables de la aplicación del Cadastro Único.

Tabla 2. ¿Qué políticos tiran provecho 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
Prefeito	2	2.6	4.7	95.4
Governador	2	2.6	4.7	100
Total	43	55.1	100	
System	35	44.9		
Total	78	100		

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 3).

Tabla 3. Cómo tiran provecho 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	
System	35	44.9		
Total	78	100		

Revisando estos argumentos, sólo 2 de ellos corresponde a lo que la literatura en general denomina “clientelismo político”, esto es, compra y coacción del voto. La primera (compra) incluye el ofrecimiento de ciertos servicios o beneficios a cambio del voto, y la coacción implica desde amenazas, condicionamiento de apoyos y servicios por votos, hasta violencia en casillas electorales y 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 pluralistas democráticas. La amenaza con perder el beneficio claramente se inscribe dentro de la coacción del voto, y representa

afortunadamente una proporción menor de respuestas y, como veremos a continuación, ningún entrevistado afirmó recibir personalmente amenazas o peticiones de votos por seguir recibiendo el programa.

También sorprende la existencia de un argumento más pluralista, el que busca la paternidad del programa como una forma legítima de retorno político, a pesar de la campaña negra de amenazas del fin del programa que tanto reclamaron los partidos políticos de oposición en 2006: *“notam que quem fez o programa, falam que o partido concorrente vai cortar beneficio”*. Finalmente, en el argumento más genérico donde los partidos “piden el voto”, no existe evidencia para suponer que lo hacen de maneras ilícitas o irregulares –respondiendo más bien a una característica propia de sistemas pluralistas que a situaciones de clientelismo político (Fox, 1994). 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, punto que muestra también los efectos no intencionales de estos programas en términos de relaciones sociedad-Estado y relativiza los resultados hasta aquí presentados, puesto que en la práctica puede ejercerse amenazas sobre los efectos que para los beneficiarios tendría que tal o cual candidato llegue al poder.

4. Poca intermediación en la operación

Revisando los datos del apartado anterior, efectivamente el diseño de evitar la intermediación social tuvo impactos positivos al reducir la percepción de uso político directo. Como veremos a continuación, en efecto tanto en Cidade Tiradentes como en Bairro da Paz las organizaciones locales, principalmente las asociaciones de moradores, tuvieron una participación muy limitada en los procesos de Bolsa Familia.

En este sentido, como muestra la tabla 4, en las localidades analizadas el 76.7% de los beneficiarios conocen la existencia de las asociaciones de barrio, especialmente en Salvador.

Tabla 4. ¿Hay asociaciones de barrio en su barrio? Por ciudad

	São Paulo - Cidade Tiradentes	Salvador - Bairro da Paz	TOTAL
Si	20	36	56
	60.6%	90.0%	76.7%
No	13	4	17
	39.4%	10.0%	23.3%
TOTAL	33	40	73
	100.0%	100.0%	100.0%

Esto puede explicarse por la historia de estas localidades. Mientras que CT nació y creció como un experimento urbano estatal en los años 70 que resultó en reubicaciones del proceso de expansión del centro de la ciudad con población que venía de diversos barrios y por un proceso de adjudicación de viviendas (Almeida, D’Andrea, D’Lucca, en prensa), BP nació como una invasión de terrenos en los años 80, en un proceso de organización propia

esencial para mantener primero la invasión y luego la lucha por la implantación de servicios básicos (Hita y Duccini, 2007).

Sin embargo, 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 remite a medios institucionales y a redes informales de vecinos (Tabla 5). Aquí se ve que las asociaciones de barrio prácticamente no participaron en la difusión de la información sobre el programa, no así las redes de vecinos y amigos, donde en Bairro da Paz fue la segunda fuente de información de la existencia del programa.

Tabla 5 ¿Cómo se enteró del programa BF? Por barrio.

	São Paulo - Cidade Tiradentes	Salvador - Bairro da Paz	Total
Escola	10	21	31
	27.00%	51.20%	39.70%
TV	12	9	21
	32.40%	22.00%	26.90%
Vecinos	3	10	13
	8.10%	24.40%	16.70%
Personal prefectura	9	0	9
	24.30%	0%	11.50%
CRAS-Asis. social	2	1	3
	5.40%	2.40%	3.80%
Asociación barrio	1	0	1
	2.70%	0%	1.30%
TOTAL	37	41	78
	100.00%	100.00%	100.00%

Como se puede apreciar, las estrategias de catastro 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 de dar a conocer el programa por medio de las escuelas (y más del 50% de los beneficiarios se enteraron así) con el apoyo de la prensa, en São Paulo se optó en una segunda etapa, luego de puestos de catastros masivos por distrito, por un catastro domiciliar, geográficamente localizado, generando así que uno de cuatro entrevistados se enteraran de la existencia de BF gracias a estas acciones de focalización territorial.

Estos datos concuerdan cuando preguntamos específicamente sobre el proceso de catastro, primer paso para recibir los apoyos de Bolsa Familia. En la siguiente tabla se observa cómo las estrategias de catastro diferentes generaron diferentes fuentes en el origen de la información sobre el proceso de entrada a Bolsa Familia. 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 agentes comunitarios- seguido de redes informales compuestas por familiares y vecinos. Sólo un pequeño porcentaje se enteró por la escuela del catastro y pocas personas lo hicieron por la televisión u otros medios. En Bairro da Paz,

en cambio, casi la mitad de los beneficiarios se enteraron del catastro por la escuela, seguido por sus redes informales. Y más gente se enteró por la prensa que por funcionarios municipales del catastro. Y, nuevamente, también es notable la poca participación de las asociaciones de barrio y otras organizaciones en este proceso, así como del sector de salud, que con la excepción de dos entrevistados que fueron avisados por agentes comunitarios de salud, no tuvieron mayor participación.

Tabla 6. ¿Quién avisó del catastro? Respuestas agregadas, por barrio.

	São Paulo - Cidade Tiradentes	Salvador - Bairro da Paz	TOTAL
Escola	7	18	25
	19.44%	43.90%	32.47%
vecinos/familiares	11	10	21
	30.56%	24.39%	27.27%
Personal 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
	0.00%	2.44%	1.30%
Otros	4	1	5
	11.11%	2.44%	6.49%
TOTAL	36	41	77

Estas cifras, sin embargo, contrastan con el espacio físico donde se llevó a cabo el catastro, en particular en Cidade Tiradentes, donde 14% de los entrevistados afirmaron haber sido catastrados en asociaciones locales.

Para la resolución de problemas o búsqueda de información, por último, tampoco las organizaciones locales son utilizadas. Como muestra la siguiente tabla, en caso de resolver un problema, los beneficiarios acuden principalmente a las Lotéricas o a la Caixa (donde reciben el pago) (tabla 7), y/o a la prefectura/subprefectura, siendo que sólo 1 entrevistado iría a alguna asociación de barrio y un sorprendente 10.4% no hablaría con nadie para resolver algún problema.

Tabla 7. ¿A quién procuraría para resolver problemas?

	São Paulo - Cidade Tiradentes	Salvador - Bairro da Paz	TOTAL
Caixa	10	20	30
	27.0%	50.0%	39.0%
Prefectura/Suprefeitura	13	10	23
	35.1%	25.0%	29.9%
Nadie	6	2	8
	16.2%	5.0%	10.4%
Sistema telefónico federal MDS	1	5	6
	2.7%	12.5%	7.8%
Sistema Telefónico municipal 156	5		5
	13.5%	0.0%	6.5%

CRAS	2	2	4
	5.4%	5.0%	5.2%
Asociación barrio		1	1
	0.0%	2.5%	1.3%
TOTAL	37	40	77

Ahora bien, la poca participación de las organizaciones no es sólo un problema de diseño del programa, sino que también parte de 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 claramente sobrepasa las responsabilidades de Bolsa Familia. Cuando preguntamos si en caso de problemas los entrevistados recurrirían a estas asociaciones, en Bairro da Paz las respuestas positivas son mayores a Cidade Tiradentes (tabla 8).

Tabla 8. En caso de tener algún problema, ¿usted procura ayuda en estas asociaciones?

	São Paulo - Cidade Tiradentes	Salvador - Bairro da Paz	TOTAL
Si	3	13	16
	13.6%	35.1%	27.1%
No	19	24	43
	86.4%	64.9%	72.9%
TOTAL	22	37	59
	100.0%	100.0%	100.0%

Los argumentos para buscar a las asociaciones son más bien redundantes *“porque ayuda”* *“porque resuelven los problemas”*, *“para ser ayudado mais rapidamente”* y dicen 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. Esto más bien puede analizarse observando los argumentos sobre por qué no procuran a las asociaciones aquellas personas que las conocían.

Tabla 9. Por qué no procuran asociaciones de barrio, por ciudad

	Total	São Paulo - Cidade Tiradentes	Salvador - Bairro da Paz
No resuelven/no funcionan	16	8	8
	41.0%	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%	0.0%	28.6%
Cobran para ayudar	3	3	0
	7.7%	16.7%	0.0%
Ligadas a la política	2	0	2
	5.1%	0.0%	9.5%
Difíciles de procurar	2	0	2
	5.1%	0.0%	9.5%
TOTAL	39	18	21
	100.0%	100.0%	100.0%

Como muestra la tabla 9, el 41% de los entrevistados afirmó que es porque no resuelven los problemas o resulta una pérdida de tiempo ir a estas asociaciones. En segundo lugar, sorprende que el segundo argumento sea que no conoce el trabajo de las asociaciones o no tiene interés en él. El tercer argumento, que sólo aparece en BP, es la ausencia de problemas para acudir a las organizaciones, mientras que el cuarto argumento sólo aparece en CT y es que cobran para ayudar. Sus vínculos con el sistema político y la dificultad para buscarlas también resultaron argumentos esgrimidos para no buscarlas. Es decir, los beneficiarios dudan de la eficiencia de estas organizaciones para resolver problemas, en particular los de Bolsa Familia.

Es decir, los pocos espacios de intermediación institucional, sumado a la escasa efectividad que parece 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 la poca capacidad que tienen los beneficiarios para controlar y participar en la gestión del programa.

5. Limitaciones de las Instancias de Control Social.

Como se afirmó en la introducción, en el caso de Bolsa Familia, la experiencia de los Sistemas Únicos de política social (salud, asistencia social, seguridad alimentaria y nutricional, niñez, adultos mayores, etc.) que implican, en primer lugar, la creación y operación de consejos municipales, estatales y federal de gestión, y se basan en su carácter paritario entre sociedad civil y poder público, y la creación de *Consejos de Fome Zero* en los municipios a principios de la administración de Lula fueron los modelos usados para crear Instancias de Control Social (ICS) en cada municipio. En estas instancias, se protegió que en estos consejos se siguieran los principios de representación equivalente entre sociedad civil y poder público y su creación fue un requisito en los convenios firmados entre los municipios y la Unión para ejecutar el programa.

Sin embargo, 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 protegido para los “usuarios” de la asistencia.

¿Quién representa a estos usuarios que sólo tienen en común su condición de beneficiarios de los programas asistenciales? Por lo regular, algunos usuarios más organizados, como la población en situación de calle, o las familias que usan alguna institución socioasistencial como las *creches* son los consejeros que representan a los usuarios, pero ni en São Paulo

ni en Salvador, el primer y tercer municipio con más beneficiarios de Bolsa Familia, hay consejeros “representantes” del segmento de usuarios que sean beneficiarios de Bolsa Familia.²

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 injerencia en la máxima instancia de decisión de la política de asistencia social: 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, el encargado a nivel local de la implementación del programa, 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 el primer resultado, más o menos esperable, sea la lejana relación entre los beneficiarios y las instancias de control social existentes en ambos municipios. Así, sólo el 11.5% de los entrevistados había escuchado de la existencia de estos consejos, siempre relacionados con beneficencia o asistencia³ más que con control social o participación (con una excepción, que lo definió así “*é uma ouvidoria da assistência social*”). El poco conocimiento por parte de los usuarios repercute en la capacidad tanto que este consejo tenga información “desde abajo” sobre las lagunas de información que tienen los beneficiarios, como en su función en el sentido de ser un espacio para que los usuarios puedan resolver problemas y denunciar irregularidades, en caso de haberlas.

En otras áreas de política pública, específicamente la 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, Houtzager y Castello, 2006a, 2006b). De ahí que sería plausible preguntarse si en el caso de Bolsa Familia también sucede que sean las organizaciones locales, principalmente las territoriales, si son ellas 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, o defenderse de eventuales abusos de poder. Pero como pudimos ver, 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.

Conclusiones: impactos de las relaciones directas en las relaciones sociedad-estado.

Las consecuencias de estas relaciones directas y no mediadas en las relaciones entre los pobres y el gobierno pueden agruparse en dos grandes ideas. 1) si bien aparentemente se

logra reducir el uso político directo cara a cara, sobretodo por parte de las organizaciones comunitarias y territoriales, esta opción no resuelve la asimetría de poder ni la agregación de intereses para defenderse de los abusos de poder, despolitizando y vaciando de contenido las instancias de control social, con el consiguiente riesgo para la eficiencia del “modelo participativo” de política desarrollado en Brasil y 2) esta estrategia refuerza relaciones “directas” según la tipología de Houtzager, Achayra y Gurza Lavalle, (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, sobretodo el relacionado con la compra y coacción del voto, o clientelismo político. Con la excepción del uso político indirecto –que dependiendo del contexto puede caracterizar situaciones autoritarias o pluralistas- 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 que si operan, como seguramente lo hacen en época electoral, no es un uso institucional, continuo y regular.

Pero esto genera al menos tres consecuencias no intencionales: en primer lugar, dificultad para acceder a información y controlar al programa *desde abajo*. La falta de espacios de comunicación y organización de los beneficiarios permite, por ejemplo, que no se compartan algunos problemas o dudas comunes, o que los beneficiarios accedan a mayor información sobre otros programas sociales.

La segunda es que mantiene y refuerza 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 extremadamente pobre de reclamar el error ante las instancias pertinentes?, ¿cuánto tiempo necesitará para solucionar este problema? La asimetría de que una sola persona se enfrente al aparato gubernamental es algo que la acción colectiva intenta, en parte, nivelar. Agregando intereses es más factible representarlos y acceder a la voz, sobretodo en población pobre que no tiene otros medios de acceso al espacio público.

Pero la tercera consecuencia no intencional es el riesgo de “despolitizar” las instancias formalmente existentes para el control social y la participación ciudadana. Estas instancias, como vimos en la práctica están mucho más lejos que las instancias gubernamentales. Una familia beneficiaria no tiene ninguna relación con el Consejo de Asistencia Social ni con ningún otro mecanismo donde teóricamente están “representados”, en el mejor de los casos por otros “usuarios” de la asistencia, en la mayoría de los casos por entidades y ONG. Así, para los usuarios, la participación social o el control social del programa simplemente no existe. No tienen mayor opción de participación ni control sobre el programa.

Esto tiene relación con la segunda de las consecuencias para la relación sociedad-Estado que generan las relaciones directas, que es no crear “ciudadanos activos”. Según

Houtzager, Achayra y Gurza Lavalle (2007:18) la ciudadanía activa define a los ciudadanos que “emprenden actividades, individual o colectivamente, que buscan soluciones públicas a la relativa carencia de bienes necesarios para disfrutar de los derechos de ciudadanía y de 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 auto-proveer estos servicios sin la participación de los gobiernos. No incluye, sin embargo, actividades que constituyen soluciones privadas basadas en el mercado o en la autoprovisión”. Sobre esta definición, estos autores definen cuatro tipos posibles de relación entre los ciudadanos y el gobierno: directas, mediadas, polémicas y distantes.⁴

Como se argumentó, el tipo de relaciones que Bolsa Familia busca con son relaciones directas, en el mejor de los casos. Sin embargo, no califican 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 *dicas* o pistas para asegurar el ingreso al programa se mantienen en casa, en las mismas familias, a lo más pasan por redes de amistades informales. No se busca una solución pública, común para un problema común, sino solucionar los problemas o acceder a las informaciones familia por familia.

Esto no significa que el “espacio público” sea el de las asociaciones o el de la “sociedad civil”, solamente significa que elegir trabajar directamente con las familias tiene consecuencias intencionales positivas, como la disminución del clientelismo político, y no intencionales, como la dificultad para terminar con la asimetría de poder, la falta de espacios de interacción para socializar información y para fortalecer el control social frente al programa y, en definitiva, limitaciones para crear “ciudadanos activos”.

Referencias bibliográficas.

- ALMEIDA, R.; D'ANDREA, T. y DE LUCCA, D. “Situações periféricas”: etnografia comparada de pobrezas urbanas. **Novos Estudos-CEBRAP**. No prelo.
- ARREGUI, C. *et. al.* **Assistência Social: Controle Social e Política Pública**. Caderno 30 Observatorio direitos cidadão. São Paulo: Instituto Polis. 2007.
- AVRITZER, L. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princenton Univ. Press. 2002.
- BRASIL **Portaria MG/MDS No.246, de 20 de maio de 2005**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. 2005a.
- **Instrução Normativa No.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.
- 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.

- CHAVEZ, A.C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Polis. 2000.
- y TATAGIBA L. (2005) **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. Sao Paulo: Instituto Polis, 2005. 122p.
- COELHO, V.S. y NOBRE, M. (ed.) **Participação e deliberação teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34. 2004.
- CORNELIUS, W. La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000. **Perfiles Latinoamericanos**. Vol. 20. 2002. pp.11-31.
- 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 27p.
- DAGNINO, E. (coord.) **Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.
- DRAIBE, S.M. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia. In: E. Cohen y R. Franco (coord.) **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana**. México: Sedesol/FLACSO. 2006. Pp139-176.
- FOX, J. The difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. **World Politics**, Vol46. No.2 (Enero 1994) 1994 pp.151-184.
- FUKS, M.R., PERISSINOTTO, M. y RIBERIO E.A. Cultura política y desigualdad en los Consejo Municipales de Curitiba. **Política y Cultura**. Otoño, número 22. 2004. pp. 73-100.
- GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos estudos, CEBRAP**. No66. 2003. pp.91-109.
- y KOMATSU B.K. **Associativismo e Redes Sociais – Condições e Determinantes de Acesso a políticas Sociais pela População de Baixa Renda. Relatório de Trabalho**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. 2008. (Relatório).
- ; ACHAYRA, A. y HOUTZAGER P.P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. **World Development** Vol.33(6). 2005. pp.951-964.
- ; HOUTZAGER, P.P. y CASTELLO G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**. São Paulo: n. 67. 2006a.
- ; -----; -----. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Rev. Bras. Cien. Soc.** Vol. 21 nº. 60 fevereiro. 2006b. pp43-66.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Familia : Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. **J. Latin American Studies**. Núm. 38, 2006. pp. 689–709.
- HEVIA, F. La contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz socioestatal. **Contraloría y participación social para la gestión pública**. Caracas: CLAD, 2007a.
- **Contraloría social y protección de programas sociales**. Conference Paper-Seminario Candados y Derechos, PNUD, México. 2007b.
- Nuevos intermediarios institucionales del programa Progresar/Oportunidades, evidencias desde el sur de Veracruz **Desacatos, Revista de antropología social**. México. No prelo.
- HITA, M.G. y DUCCINI, L. 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. V. 20, n. 50. 2007. pp. 281-29.
- HORA, S. Coordenador da Coordenadoria de Gestão de Benefícios. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social-SMADS. Prefeitura de São Paulo. **Entrevista dada al autor**. São Paulo-SP, junio de 2007.
- HOUTZAGER, P. The Silent Revolution in Anti- Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil **IDS Bulletin** 38(6). 2008. Pp.57-64.

- ; ACHAYRA A. y GURZA LAVALLE A. **Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies: Evidence from São Paulo and Mexico City**. IDS-Working paper. No.285. Sussex: IDS. 2007. 60p.
- 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 No.0709. Washington: The World Bank. 2007.
- MDS-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Presentación de Bolsa Família**. Presentación power point em: Seminário Internacional de Direitos, Prestação de Contas e Transparência na Gestão dos Programas Sociais Focalizados. Buenos Aires, 21 y 22 de Junio. 2007. 51p.
- **Crecimento padrão Bolsa Família por município 2001-2006**. Base de dados MS Excell. 2007b.
- MUNIZ, J. Gerente do Centro de Atendimento de Informações Social (CIAS). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Prefeitura de Salvador. **Entrevista dada al autor**. Salvador-BA, enero de 2008.
- OLIVEIRA, M.S.C. **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 Maestría. Brasília: Universidade de Brasília. 181p. 2005.
- 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**. 3ra edição. São Paulo: Cortez Ed. 2004. 223p.
- SPINELLO, B. y M. COSTA **A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros**. Ponencia presentada en el 31^º Encontro Anual da Anpocs. Migas Gerais, Octubre, 2007.
- TANAKA, M. **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, L. Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. En: Dagnino (coord.) **Sociedad Civil, Esfera pública y democratización en América Latina: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica. 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.
- VALENTE, A.L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**. Número 024. 2003 pp.165-182.
- VILLATORO, P. Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. **Revista de la CEPAL**. Núm. 086. Agosto. 2005. Pp. 87-101.
- YAZBEK, M.C. **Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direto**. São Paulo: Instituto Polis. 2004. 72p.

¹ En esto influyó la experiencia de Ana Fonseca en el programa Renda Mínima de Sao 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 Houtzager (2008).

² Para una discusión sobre los problemas de representación en estos consejos, ver Gurza, Houtzager y Castello, (2006a, 2006b)

³ 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*".

⁴ 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, la tercera implica 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 (Houtzager, Achayra y Gurza, 2007:18-19).