



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Benjamín Sandoval Álvarez
El Programa Oportunidades y Bolsa Familia: origen, desarrollo y operación desde una perspectiva municipal
pp. 52 - 77

Fecha de publicación en línea: 10 de septiembre del 2012
Para ligar este artículo: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

© Benjamín Sandoval Álvarez (2012). Publicado en espacialidades. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx

Volumen 2, No. 2, julio-diciembre de 2012. es una publicación semestral del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Baja California 200, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México, D. F., C.P. 06760. <http://espacialidades.cua.uam.mx/revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx>. Editora responsable: Esperanza Palma. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número: 04-2011-061610480800-203, ISSN:2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización: Guillén Hiram Torres Sepúlveda, Calle K MNZ V núm 15. Colonia Educación, Coyoacán. Cp. 04400. México, D.F., fecha de última modificación: 19 de abril del 2013. Tamaño de archivo 1.39 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. Enrique Fernández Fassnacht
SECRETARIA GENERAL: Mtra. Iris Santacruz Fabila

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Dr. Arturo Rojo Domínguez
SECRETARIO DE UNIDAD: Mtro. Gerardo Quiroz Vieyra

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Mario Casanueva López
JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Alejandro Mercado Celis

Revista Espacialidades

DIRECTORA: Dra. Esperanza Palma
ASISTENTES EDITORIALES: Mtra. Pilar Velázquez Lacoste y Mtro. Carlos Eduardo Cornejo Ballesteros
ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Guillén Torres
EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Hugo Espinoza Rubio
DISEÑO GRÁFICO: Jimena de Gortari Ludlow
FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: María Moreno

COMITÉ EDITORIAL: Dr. Jorge Galindo (UAM-C), Dr. Enrique Gallegos, (UAM-C), Dra. María Moreno (UAM-C), Dr. Alejandro Araujo (UAM-C), Dr. José Luis Sampedro (UAM-C), Dr. Enrique R. Silva (Universidad de Boston). Claudia Cavallin, (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dra. Estela Serret Bravo (UAM-A), Dr. Víctor Alarcón (UAM-I).

El Programa Oportunidades y Bolsa Familia: origen, desarrollo y operación desde una perspectiva municipal

BENJAMÍN SANDOVAL ÁLVAREZ*

RESUMEN

En este trabajo se describe el origen, desarrollo y operación de los programas (de México y de Brasil, respectivamente) de transferencia condicionada para el combate a la pobreza denominados Oportunidades y Bolsa Familia, desde la realidad municipal. Las etapas de estos programas y la importancia que en éstas tienen los municipios, nos hablan de un federalismo distinto en un caso y en otro. No es casual que el origen del programa Oportunidades se concentre en la cúspide tecnocrática de un gobierno que comienza a hablar de un *nuevo federalismo* y el de Bolsa Familia esté más bien relacionado con un intento de innovación municipal.

Palabras clave: programa Oportunidades, programa Bolsa Familia, municipio, descentralización, federalismo.

ABSTRACT

Taking into account the municipal scale, this paper describes the origins, development and operation of conditional cash transference programs that target poverty in Mexico and Brazil: Oportunidades in Mexico and Bolsa Familia in Brazil. The different stages of these programs and the role that the municipalities play in their definition, show us a different type of federalism in each case. It is not a mere coincidence that the origins of Oportunidades is the technocratic pinnacle of a government that promotes a *New Federalism* and that Bolsa Familia derives from a municipal innovation effort.

Keywords: Oportunidades Program, Bolsa Familia Program, municipality, decentralization, federalism.

Fecha de recepción: 01/10/2011

Fecha de aceptación: 16/12/2011

* Licenciado en Administración y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Actualmente cursa la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades en la UAM Cuajimalpa. Correo electrónico: <sandoval.alvarez@gmail.com>.

Metodología

Este documento recurre a fuentes primarias, como los documentos oficiales proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México, así como por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) de Brasil. También se han consultado fuentes secundarias de organismos internacionales (como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México). Además, se analizaron artículos en los cuales se hacen revisiones de algún aspecto de los programas citados.

Introducción

El propósito de este trabajo es describir el origen, desarrollo y operación de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC)¹ para el combate a la pobreza Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil desde la realidad municipal. Las etapas de estos programas y la importancia que en éstas tienen los municipios reflejan un federalismo distinto en un caso y en otro. Mientras México es un país centralista (aunque en menor medida que antes), Brasil se ha caracterizado por ceder un poco más de poder (económico y político) a sus estados y municipios. No es casual que el origen del

programa Oportunidades se concentre en la cúspide tecnocrática de un gobierno que comienza a hablar de un *nuevo federalismo* (entendiendo que antes hubo uno antiguo) y el de Bolsa Familia esté más bien relacionado con un intento de innovación municipal. Considero que esto nos da muestra de que los municipios realmente pueden innovar, y que con la coordinación y un buen entendimiento entre distintos niveles de gobierno se avanza en políticas sociales de escala nacional innovadoras y viables, cuyo origen se halla en estos gobiernos locales que son los laboratorios más numerosos y heterogéneos de un país.

La estructura de este artículo es la siguiente: en primer lugar, se plantean algunos conceptos clave, como el federalismo y la descentralización, además de que se intenta explicarlos para el caso de México y Brasil, esbozando brevemente la situación del municipio en los respectivos países; en una segunda sección, se describe el proceso que dio origen a cada uno de los programas, explicando que Bolsa Escola es el antecedente municipal del programa federal Bolsa Familia; mientras que para el caso de Oportunidades, su antecesor es el Progresas, que tiene un origen más bien centralizado. En la tercera sección, se describe el proceso de consolidación de los actuales programas Bolsa Familia y Oportunidades, observando que en este último la intervención de los gobiernos locales, y principalmente de los municipios, es distinta para un caso y otro. La cuarta sección refleja claramente una participación municipal escuela-

¹ Éstos pueden concebirse como los programas encaminados a combatir la pobreza que otorgan “subsídios monetarios, condicionados a cambios de comportamientos que favorezcan mayores niveles de consumo de alimentos nutritivos, inscripción y asistencia escolar y utilización de servicios de salud por parte de las familias beneficiarias” (Vélez et al., 2006: 2).

ta, y más bien testimonial, en la operación del programa Oportunidades, mientras que en el caso de Bolsa Familia esta participación es más sobresaliente. Finalmente, se concluye con unas consideraciones sobre la situación municipal y su futuro en México en torno a los programas sociales.

1. Federalismo, descentralización y municipios

Para fines de claridad conceptual en este trabajo, se exponen brevemente algunas definiciones de federalismo y descentralización en las siguientes dos subsecciones.

1.1. Federalismo

Aunque para Tonatiuh Guillén no existe una respuesta única a la definición de federalismo (sino que por el contrario éstas son diversas), ello “no impide que en ese amplio mapa puedan encontrarse puntos básicos de confluencia”, así, entiéndase por federalismo la manera de organizar el poder político y de estructurar al Estado, el cual “contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*” (2001: 13).

El federalismo conlleva acciones centralizadas y descentralizadas de los distintos órdenes o niveles de gobierno que intentan buscar relaciones equilibradas, en las que cada nivel ejerza sus facultades sin subordinarse

a otro (Gómez, 2011), además, el federalismo implica sumar las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno para cooperar, en aras de resolver problemáticas de índole común. Se señalaría también que el federalismo implica una forma de organización del poder político, cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración.

No obstante, esta distribución de atribuciones es flexible y deja abierta la posibilidad de márgenes de variación, así, existe la posibilidad de federaciones con tendencias centralizadoras y otras con tendencias descentralizadoras, que dependen de las variaciones en la práctica federal y de la fuerza del lazo federal, al atribuir mayores o menores competencias al centro o a los estados (Matheus *et al.*, 2005). Esto se verá claramente en los casos de México y Brasil, en la sección 1.3.

Por otro lado, Guillén (2001: 21), retomando a Maurice Croizat, establece o resume tres principios que caracterizan a los sistemas federales en el mundo:

- a) Principio de separación: una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- b) Principio de autonomía: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.

c) Principio de participación: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales.

Agrega, además, que en general esta participación se ejerce en el marco del bicameralismo federal.

1.2. Descentralización

La descentralización es un proceso (Rodríguez: 1999) mediante el cual se elimina la sobrecarga del gobierno central, para permitirle que piense y actúe en términos de estrategia, en lugar de ocuparse de las operaciones burocráticas cotidianas (ibid.: 29). El supuesto general es que algunas funciones del Estado son mejor gestionadas de manera inherente por el centro, y otras son mejor resueltas por los gobiernos locales. Además, se señala que la descentralización posee una tipología en cuanto que puede ser política, espacial, administrativa, de mercado y de privatización, pero en general todos los tipos de descentralización son variaciones de un mismo fenómeno: la dispersión de funciones y de poder del centro a la periferia.

De estos tipos, la administrativa y la política son importantes para este documento, en tanto que la primera (Cabrero, 2007) responde a la idea de que son los niveles locales los que están más cerca de los usuarios de la administración pública y, por ende, pueden ofrecer soluciones más eficaces por encontrarse en contacto directo con ellos. Por el lado de la descentralización política, Cabrero

(2007) señala que ésta obedece a la necesidad de una gobernanza democrática, más participativa y cercana a la ciudadanía, en la que el gobierno interactúe cotidiana y democráticamente para obtener mayor legitimidad de su acción gubernamental.

En este orden de ideas, para García (1999) existen tres razones para impulsar la descentralización: la primera es de carácter estructural, para mejorar el uso de recursos públicos y transferir responsabilidades a los gobiernos locales, para de esta forma cubrir las expectativas del Estado eficiente, mínimo y estratega; así, de lo que se trata es de lograr un equilibrio de responsabilidades en el ejercicio del gobierno. La segunda razón se vincula con los matices políticos adquiridos por los gobiernos locales, ante las perspectivas de mayor apertura democrática. La tercera razón es de orden sistemático, pues la mejora de la gestión de los gobiernos locales permite responder eficientemente a las demandas de los distintos públicos de las políticas públicas, lo que fortalece la labor del gobernante de ese nivel. Al parecer, García (1999) también retoma la descentralización administrativa y política, pues en general, por fallas de eficiencia y fallas de democracia, la descentralización ha constituido una orientación deseable no sólo en la agenda de las políticas públicas, sino en la agenda nacional de muchos países (Cabrero, 2007: 3).

1.3. Federalismo y descentralización en México y Brasil

El tema de la descentralización ha estado presente en México desde los años ochenta, en el marco de la reforma del Estado, ya sea que se haya avanzado en ésta por cuestiones políticas (la competitividad partidista y la pérdida de legitimidad del gobierno central), o bien por cuestión económico-administrativa, derivada de la dificultad cada vez mayor de que un solo nivel de gobierno se encargue de gestionar las demandas de la sociedad (Rodríguez, 1999: 35-36), que son las razones esgrimidas por García (1999) en cuanto que la primera es de carácter estructural y busca mejorar el uso de los recursos de la administración pública, mientras que la segunda se relaciona con la mayor apertura democrática y la búsqueda de legitimidad. Sin embargo, a pesar de que el reconocimiento de la autonomía del municipio es mayor (como un orden de gobierno) y que se le han asignado mayores responsabilidades, continúa habiendo una asimetría entre responsabilidades y recursos para llevar a buen puerto todas las demandas sociales que se le presentan. Aunque con la reforma al artículo 115 constitucional en 1999 se le define con más competencias y atribuciones, algunos autores señalan que éstas han sido insuficientes (Paz Cuevas, 2007).

En México, la estructura del régimen político se expresa en el artículo 40 constitucional, el cual se complementa con el artículo 41, que señala lo siguiente: “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a

sus regímenes interiores”, lo que evidencia que el municipio en México queda fuera del ejercicio de la soberanía, plasmada en el artículo 39 de la Constitución (Paz Cuevas, 2007). Y para rematar al municipio, el artículo 43 indica que los Estados y el Distrito federal son partes integrantes de la federación, dejando fuera al nivel de gobierno más básico.

Por otro lado, en Brasil la situación es medianamente distinta, ya que el municipio es la entidad estatal integrante de la federación, lo que convierte a esta configuración en una peculiaridad nacional, pues en ninguna otra nación se encuentra el municipio constitucionalmente reconocido como pieza del régimen federativo. Así pues, de esa posición singular del municipio brasileño resulta su autonomía político-administrativa. No obstante, esta configuración fue reconocida a partir de la Constitución de 1988, en el marco del retorno a la democracia, después de la dictadura militar. En ésta claramente se adopta para el sistema federal brasileño el principio que reconoce la autonomía de los estados, municipios y Distrito Federal, y consolida el modelo de organización territorial del poder político y se declara que la “República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios” (Brasil, artículo 18). Esta Constitución se convierte en el soporte que da legalidad a la descentralización del gobierno brasileño y da reconocimiento al municipio como elemento de la federación. Aún así, el municipio brasileño carece de recursos suficientes para resolver las problemáticas loca-

les, pero sin duda las dificultades financieras son menores que las del municipio en México, que muchas veces no logra solventar, a pesar de los recursos provenientes de los ramos 33 y 28 (Cabrero, 2002).

Se diría que, sin menospreciar los avances habidos en México en cuanto a la descentralización de las funciones de gobierno a los municipios, sigue destacando la poca capacidad administrativa y económica de los gobiernos locales (García, 1999: 84), lo que refleja una descentralización parcial. A diferencia de los municipios brasileños, muchos de los de México no han podido o querido (o ambas cosas) llevar a cabo prácticas innovadoras para mejorar o complementar los programas federales como Oportunidades, ya sea por falta de liderazgos innovadores, ya por falta de recursos y por restricciones en el ámbito legal. Sin embargo, otros estados y municipios han desarrollado, independientemente, sus propios programas para aumentar y, hasta cierto punto, subsanar los huecos dejados por los programas federales, con la falta de coordinación que ello conlleva entre municipios, estados y federación (Banco Mundial, 2006: xii). Especialistas como Victoria Rodríguez (1999: 25) señalan que, a pesar de estos avances, “México sigue siendo un Estado muy centralizado”.

En cuanto al federalismo en los hechos, Mainwaring (citado por da Silva, 2009) afirma que Brasil constituye el caso de federalismo más robusto en América Latina; en tanto que Lloyd Meham afirmaba que en México de

hecho “el federalismo nunca ha existido. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana es ahora, y ha sido siempre, federal sólo en teoría; en realidad siempre ha sido centralista” (citado por Rodríguez, 1999: 52).

Algunos autores consideran que Brasil presenta uno de los grados más avanzados de descentralización fiscal, independientemente de cuál sea su dimensión (Rodrigues, 2005: 5). Por ejemplo, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, en su informe sobre América Latina del 2007 (Rosales y Valencia, 2007) señala que en Brasil el porcentaje del gasto total que ejercen los gobiernos locales (municipios) es de 16.6; mientras que para el caso de México es de 4.3. En cuanto a los gobiernos estatales, éstos ejercen (en el caso de Brasil) 25.5% del gasto total y (en el caso de México) los estados ejercen el 27.5% del total del gasto (Rosales y Valencia, 2007: 11).

Además, algunas cuestiones relacionadas con la reforma política en Brasil brindan mayor dinamismo a los municipios, pues, por ejemplo, las elecciones municipales en Brasil son cada cuatro años y simultáneas en todo el territorio nacional. Aunado a esto, la enmienda constitucional no. 16, del 4 de octubre de 1997, permitió la reelección para un único periodo subsecuente de presidente de la república, gobernador de los estados y alcaldes. En el caso de México, se encuentra que el periodo es de tres años y no hay posibilidad de reelección inmediata, lo que desincentiva las prácticas innovadoras en la administración

local (Constitución Mexicana, art. 115; Ward, 1998: 96).

Hasta aquí se muestran las principales características de México y Brasil en cuanto a su sistema federal y grado de descentralización, además del bosquejo de la situación de sus municipios, aunque cabe aclarar que la finalidad no es detallar estas características, sino concentrar esfuerzos en la relación de los gobiernos locales con las políticas de combate a la pobreza y destacar las diferencias entre ambos países en ese aspecto.

Este primer acercamiento a las condiciones de cada país sirve para pensar que un federalismo en los hechos es una configuración política que, si en efecto es balanceada, daría la pauta para que los diferentes niveles de gobierno se beneficien recíprocamente en una coordinación no sólo sustentada en leyes, sino en las costumbres y las rutinas.

En el cuadro siguiente se detallan algunos datos de Brasil y México:

Cuadro 1. Datos de Brasil y México

	<i>Brasil</i>	<i>México</i>
Forma de gobierno	República federal presidencialista	República federal
Integran la federación	Estados, Distrito Federal y los municipios	Estados y Distrito Federal
Estados y municipios	5 561 municipios	2 438 municipios
	26 estados	32 estados
	1 Distrito Federal	1 Distrito Federal
Periodo gobierno municipal	4 años	3 años
Reelección gobierno municipal	Sí	No
Índice de Gini ²	54.4(2008)	48.2 (2008)
	60.7 (1998)	53.1 (1998)
Población (actual)	190 732 694	112 322 757
Porcentaje de población en pobreza	43.4 (1995)	53.1 (1992)
	28.8 (2008)	47.4 (2008)
Presupuestos de los programas (en miles de millones de dólares)	Bolsa Familia (2009) US \$6.8	Programa Oportunidades (2009) US \$5.4

² El índice de Gini es un indicador para medir las desigualdades económicas dentro de un país. Nos dice qué porcentaje de población se reparte qué porcentaje del los ingresos de un país.

2. Orígenes de los programas Oportunidades (México) y Bolsa Familia (Brasil)

2.1. Programa Bolsa Escola

En 1996, el gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo envió una delegación de expertos a Brasil para visitar varios municipios que implementaban el programa Bolsa Escola, para que, mediante el entendimiento de esto, en 1997 se lanzara en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) (Lindert *et al.*, 2007: 12). Más adelante, otros tantos países de América Latina y del Caribe (incluso de fuera de esta región), introducirían PTC, con líneas similares al programa Bolsa Escola.

En efecto, Bolsa Escola es el antecedente de Bolsa Familia. Los primeros PTC en Brasil se pusieron en marcha en enero de 1995 en dos municipios, Bolsa Escola fue lanzado por el alcalde del Distrito Federal el 3 de enero, mientras que el Programa de Ingreso Mínimo Familiar Garantizado (PGRFM) fue lanzado por el presidente municipal de Campinas, estado de São Paulo, el 6 de enero. Así, estos PTC iniciaron en los municipios y pronto los adoptaron los estados. En 2001, más de mil municipios implementaron este tipo de política. Además, el financiamiento era absorbido totalmente por el municipio y el gobierno federal tenía nula participación en estos programas (Lindert *et al.*, 2007: 11).

Estos programas, formulados más endógenamente que por influencias internacio-

nales, hacia 1995 incorporaban muchos de los mecanismos que hoy la literatura especializada considera típicos de los programas de “tercera generación”, pero en especial las acciones psicopedagógicas de respaldo a las familias y los programas de capacitación para el trabajo (Cohen y Franco, 2006: 147). Actualmente, con base en la teoría del capital humano, la mayoría de los PTC pretenden incidir en los rubros de alimentación, salud y educación.

Así pues, frente a la ausencia de un gobierno nacional que se ocupara de la población en situación de pobreza, los gobiernos locales en Brasil debieron innovar para responder a esta problemática. Algo similar reconoce Mauricio Merino en los municipios de México al señalar que una de las contribuciones de los municipios fue el “haber cubierto el espacio vacío que dejó la salida del Estado de muchos de los ámbitos antes cubiertos por la burocracia federal, desde mediados de la década de los ochenta. A ese proceso que Tona-tiuh Guillén ha llamado con tino 'la descentralización de facto', se debe que, a pesar de todo, el país haya logrado trascender los años más duros de las crisis económicas sucesivas” (Merino, 2004).

Cabe aclarar que no se intenta dar un argumento en el que se diga que los municipios brasileños son superiores en gestión administrativa e innovación a los mexicanos. El argumento gira entorno a los PTC, más que en políticas públicas en general. Es un hecho que en muchos municipios de México, a pesar de

la centralización política y financiera, se llevaron (y están llevando) a la práctica acciones muy ingeniosas. El argumento nodal de este trabajo se orienta a intentar sostener que la descentralización (junto con la coordinación) conduciría a que una política local innovadora sea adoptada por los estados y el gobierno nacional que, aunado a un mecanismo de coordinación, se traduce en mejores resultados, en contraste con acciones realizadas por un solo orden de gobierno.

2.2. Programa Progresá

En México, por el contrario, el origen del programa Progresá es distinto y contrapuesto al caso brasileño. En 1997, el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo, anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que, a diferencia de los programas Beca Escola y el PGRFM, integraba las tres dimensiones características de los PTC, pero poniendo el énfasis en la dimensión educativa. En cuanto al origen de este programa, Escobar Latapí dice que “el Programa Progresá tuvo una génesis explicable en términos del propio desarrollo del país y de la acción del Estado en México, que si bien fue claramente influida por discusiones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, fue definida por un proceso interno al gobierno federal, basado en experiencias previas y en conocimientos generados por instituciones mexicanas” (Escobar, 2007: 7).

Esto deja ver que el proceso de creación de este PTC fue centralizado.

El programa Progresá se desplegó a escala nacional, cubriendo inicialmente a 14 estados y mil 759 municipios rurales del país. Era claro que se trataba de un programa altamente centralizado, pues la estructura administrativa dejaba poco espacio a la participación de los niveles estatales y municipales, ya que era la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través de la Coordinación Nacional de Progresá (Conprogresá) la encargada de la puesta en marcha del programa. Conprogresá contaba con un Consejo, integrado por los titulares de Sedesol (quien lo preside), de las secretarías de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El presupuesto proviene de tres secretarías (SEP, SSA, Sedesol).

De hecho, el diseño de Progresá era tal que se buscaba ponerle candados a su operación, para evitar con ello el uso político y clientelar por parte de los gobiernos locales. Al respecto, Hevia de la Jara señala que, desde el inicio, “se diseñaron diversos mecanismos para eliminar la intermediación local y fomentar la transparencia en la operación. Se eliminó la posibilidad de que un municipio o una organización solicitara ‘cuotas’ para sus agremiados [...]” (2010: 123). Además, desde el gobierno central se consideraba que, en general, las estructuras locales de intermediación —gubernamentales y sociales— en las zonas rurales eran atrasadas, poco preparadas (muchos presidentes municipales rurales no te-

nían la educación primaria terminada) y corporativas (y, por ende, clientelares y corruptas).

Esa realidad descrita, la de municipios y estados administrativamente débiles, es medianamente cierta, pues la salida del gobierno nacional (a partir de mediados de los ochenta) del abastecimiento de muchos servicios y bienes sociales obligó a los gobiernos locales a

atender las demandas de los ciudadanos que estaban indefensos frente a los vaivenes de los ajustes económicos provocados por la liberalización de los mercados.

Hasta aquí, en el cuadro siguiente se resumen las diferencias y similitudes de los orígenes y contextos de Bolsa Familia y Oportunidades:

Cuadro 2. Similitudes y diferencias de los programas Bolsa Familia y Oportunidades

	<i>Brasil, Bolsa Escola</i>	<i>México, Progres</i>
Nivel de descentralización administrativa y de gasto por país	Alta	Baja
Conducción económica nacional por país (años noventa)	Neoliberal	Neoliberal
Nivel de gobierno que lo aplica	Municipal	Federal
Fecha de inicio	Enero de 1995	Agosto de 1997
Financiamiento	Con recursos municipales	Con recursos federales
Grado de participación de otro nivel de gobierno	Bajo	Bajo
Dimensiones que cubrían	Educación	Educación, Salud y alimentación

FUENTE: elaboración propia.

3. Evolución de Progres

3.1 De Progres

En 1999 el programa Progres tuvo que incorporar dos figuras que no dependían directamente de la coordinación centralizada: el enlace municipal y la promotora comunitaria. El

primero se trataba de un funcionario municipal pagado por el ayuntamiento, nombrado por el presidente municipal y el cabildo, encargado de avisar a las titulares beneficiarias el día en que se realizarían los pagos y de brindar seguridad a las caravanas de pago (Hernández, 2009). Aunque esta decisión más bien fue por problemas en la distribución de los pagos que

por la voluntad del gobierno central de querer descentralizar responsabilidades. En efecto, así lo reconoce Hernández Franco al decir que “el movimiento de recursos en zonas remotas sólo fue posible con el respaldo de autoridades locales, con quienes se analizó el beneficio que obtendrían las familias y la necesidad de contar con su ayuda al proporcionar agentes de seguridad [...]”. Esto significó, necesariamente, establecer comunicación continua con los gobiernos locales, la cual derivó más adelante en el establecimiento formal de un enlace municipal [...]” (Hernández, 2009: 46-48).

En cuanto a la representante de las beneficiarias, sus principales funciones eran transmitir la información que entregaba el enlace y vigilar que las beneficiarias gastaran adecuadamente los apoyos recibidos. Con el cambio de Progres a Oportunidades (en 2002), cuando se comienza a ampliar la cobertura de atención del programa, los enlaces y las promotoras adquirieron mayores atribuciones, por ser ellas quienes intermediaban con los operadores del programa para actualizar los datos del padrón y realizar otros trámites importantes. Ante el evidente poder que estaban adquiriendo estos actores, el programa intentó, año tras año, limitar su alcance, hasta desaparecer a los enlaces municipales en las reglas de operación de 2008 (Hevia, 2010). Sin embargo, en las reglas de operación del 2009, el enlace municipal nuevamente aparece, con las mismas pocas atribuciones que antes (Sedesol, 2009).

Las representantes también sufrieron modificación, pues de ser una, se pasó a tres, que pasarían a integrar los Comités de Promoción Comunitaria, con la finalidad de que una sola persona no concentrara tanta responsabilidad y poder de información. En la medida de lo posible, el Programa intentó, quizá con razón, que los apoyos, la atención y la orientación no fueran utilizados con fines políticos y electorales. Asimismo, otra de las restricciones para los gobiernos locales es que no pueden adjudicarse la operación del programa (Sedesol, 2009).

Con la llegada de Vicente Fox (perteneciente al pan) al poder, en 2000, el programa Progres sobrevivió a la alternancia y continuó funcionando regularmente. En ese mismo año, se emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, con lo que desaparecía Progres, sin embargo, en realidad se trató sólo de un cambio de nombre, mediante el cual la administración de Fox buscó diferenciarse del gobierno de Zedillo —del PRI— (Cantú y Gutiérrez, 2007: 600; Sáez y Norzagaray, 2009: 167), este cambio sólo representaba pequeños ajustes menores, más que modificaciones importantes en *la estrategia* de mitigación de la pobreza.

3.2. De Bolsa Escola a Bolsa Familia

Mientras tanto, en Brasil, tras el éxito de la experiencia con los ptc a nivel municipal, en 1998, el gobierno federal comenzó a otorgar

cofinanciamiento a los ptc municipales. Ese mismo año, el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso lanzó el Programa de Ingreso Mínimo Garantizado (pgrm), administrado por la Secretaría de Educación, el cual era una forma de proveer de mecanismos de transferencias a los municipios que implementaban las transferencias condicionadas y para los que encontraban dificultades para seguir manteniéndolos (Lindert *et al.*, 2007).

El pgrm fue gradualmente expandiéndose, pero priorizando a los municipios más pobres, sin embargo, todos los municipios que participaran tenían que contribuir con el 50 por ciento del financiamiento.

Hacia el año 2001, el presidente Cardoso lanzó el Programa Federal Bolsa Escola como sustituto del pgrm, programa que se inspiró en los que estaban siendo implementados por los municipios y era manejado por la Secretaría de Educación Federal, igualmente se le otorgaba recursos a las familias pobres por cada niño que asistiera a la escuela, con un máximo de tres niños por familia (Lindert *et al.*, 2007). En ese mismo año, el gobierno federal también puso en marcha Bolsa Alimentação (Beca Salud y Alimentación), que intentaba enfrentar las causas de la desnutrición y de la mortalidad infantil prevalente en los hogares más pobres (administrado por la Secretaría de Educación) y al igual que Beca Escola, otorgaba dinero con la condición de cumplir con revisiones médicas periódicas.

En 2003, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva lanzó la iniciativa emblemática de su

administración, Fome Zero (Hambre Cero) (Mota *et al.*, 2009: 680), pero más que un programa, era un conjunto de acciones encaminadas a concentrar los esfuerzos del gobierno para erradicar las más extremas formas de pobreza y hambre en Brasil; además, se creó el Programa do Cartão Alimentação (Programa Tarjeta para la Alimentación), el cual administraba la recién creada Secretaría de Seguridad Alimentaria, y consistía en otorgar pagos mensuales a las familias pobres con un ingreso per cápita de menos de la mitad de un salario mínimo. Buscaba, así, promover el consumo de alimentos por las familias beneficiadas y de esa manera garantizar el derecho a la alimentación adecuada (Fiszbein y Rüdiger, 2009: 35).

Así, poco a poco, el gobierno federal estuvo encaminando estos programas a atacar la multidimensionalidad de la pobreza y cubrir los aspectos de educación, salud y alimentación, como lo había estado haciendo el gobierno de México a través de su programa Oportunidades.

Poco tiempo después de la puesta en marcha del programa piloto *Programa do Cartão Alimentação*, el gobierno del presidente Lula comenzó a considerar la posibilidad de unificar los programas de transferencias condicionadas en uno solo, pues aunque cada uno de éstos mantenía sus propias prioridades (la promoción de la educación, la salud, la compensación de subsidios a los precios o la promoción del consumo de alimentos), todos brindaban transferencias de efectivo a casi el

mismo grupo objetivo: las familias pobres (Bourne, 2008: 128). Era evidente que estructuras administrativas actuando poco coordinadamente creaban ineficiencia, problemas en la cobertura y duplicación de acciones (Lindert *et al.*, 2007: 13).

Finalmente, el 20 de octubre de 2003 fue lanzado oficialmente el programa Bolsa Familia, entre cuyos objetivos se encuentran la consolidación y racionalización de los ptc federales, fomentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos —pues, en efecto, el gasto administrativo se redujo (Issa, 2010)—, mejorar el sistema de selección de la población objetivo, aprovechar las sinergias que otorga actuar conjuntamente, reforzar el seguimiento y la evaluación y, finalmente, complementar, junto a los gobiernos de la federación, la red de seguridad social —fomento de la integración vertical— (Cohen y Franco, 2006: 151).

Se ha señalado que la cooperación es importante en el proceso de descentralización, sin embargo, no se ha dado una definición clara de qué es. He aquí una breve definición: es “el elemento regulador que le permite a la acción social diversa mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional” (Cabrero, 2007: 5). Pero también es interesante lo que Simon dice al respecto (citado por Cabrero, 2007: 5), pues entendía “como un prerrequisito para lograr la coordinación el hecho de que los individuos compartieran premisas de decisión que facilitaran la convergencia de puntos de vista y de percepciones de los

problemas”, así, la coordinación va más allá del ámbito normativo y formal, sino que también está circunscrito al ámbito de las percepciones individuales, que lleva a pensar en la importancia que tienen las costumbres y rutinas.

Ahora bien, estos programas de transferencia condicionada, en la actualidad operan a nivel nacional, pero la participación de los municipios en aquéllos es distinta en México y en Brasil, obviamente por tener también un origen distinto. Como se señaló en el caso de México, el programa Oportunidades tiene su origen en el nivel nacional y la inercia hace que poco se haya desviado de ese rumbo; por el contrario, en el caso del programa Bolsa Familia, la participación de los tres niveles de gobierno es equilibrada, como se observa a continuación.

4. Los programas en operación

Como se dijo al inicio de este artículo, a mediados de los años ochenta y hasta finales de los noventa, en México se empezó a avanzar hacia la descentralización de funciones y recursos hacia los municipios (creación de los ramos 33 y 28), lo cual correspondía a una lógica política y económico-administrativa, pero en cuanto al programa Oportunidades, sigue siendo sumamente centralizado y poco se ha avanzado desde 1997. El caso de Bolsa Familia es distinto, de hecho, el grado de descentralización es mayor, pues los municipios

participan activamente en su operación, principalmente en conjunto con el nivel federal.

4.1. Programa Oportunidades

Enseguida se describirán las etapas de operación del programa Oportunidades, pero siempre intentando hacer referencia a la relación gobierno nacional-estatal-municipal.

Selección de localidades

Ésta actividad se realizó con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, identificando las localidades con mayores índices de rezago social o de marginación. En esta primera etapa, también participaban el Coneval y el Inegi. En las reglas de operación se establece que “la Coordinación Nacional [órgano desconcentrado de la Sedesol] es responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias” (Sedesol, 2009), información necesaria para identificar a las que son elegibles para el programa, por lo que la participación de las autoridades municipales, que se supone son las más cercanas a la realidad de las personas pobres, es mínima pese a la figura del enlace municipal. Por ejemplo, antes de la existencia de esta figura, cuando el programa comenzó a cubrir los municipios semiurbanos, la Coordinación Nacional se encontró con dificultades para identificar entre un vasto

número de colonias, barrios y hogares cuáles eran los que participarían como beneficiarios, ante esta situación, se les pidió a los directores de desarrollo social municipal:

señalar, en un plano de la pequeña ciudad, las áreas [...] ubicadas como de mayor pobreza donde se concentraban los hogares pobres. Se esperaba que se señalaran, por ejemplo, los callejones, vecindades, o aglomeraciones conocidas de familias pobres [...]. La mayor parte de estos funcionarios no señaló estas áreas en el mapa. Algunos dieron como explicación que *el gobierno federal nunca nos hace caso, no sirve de nada que le señalemos eso* [no textual]. Algunos señalaron unas, pero omitieron las más significativas. Unos pocos señalaron zonas que querían favorecer. Pero en general las deficiencias de estos señalamientos no ocurrieron de mala fe, sino que se debieron a que los funcionarios no se especializaban en política social (Escobar, 2007: 8).

Estos funcionarios desconocían una buena parte de los barrios y hogares pobres, pues en tres años que dura una administración municipal difícilmente logran saber cuáles son las zonas marginadas y dónde hay más niveles de pobreza. A pesar de ello, se creó el enlace municipal, que aún con sus limitaciones, en cierta medida ha contribuido en algunas actividades de operación del programa Oportunidades (Hevia, 2010).

Identificación de hogares

En un segundo momento, se verifica que en estas localidades se puedan brindar los servicios de salud y educación, para lo cual se envían personas para recolectar la información socioeconómica. En esta etapa, indirectamente se considera al gobierno estatal como responsable de la provisión de instalaciones educativas y de salud. El municipio no participa en esta fase, las personas que realizan las encuestas son contratadas por la Sedesol. Por ejemplo, se señala en las reglas de operación que "dicho enlace podrá acompañar al personal del programa en el levantamiento de la información en campo para la selección de posibles beneficiarios sin interferir en los procedimientos establecidos por la Coordinación Nacional" (Sedesol, 2009: 3.7.3). De esta forma, su papel es meramente accesorio.

Incorporación de las familias

La incorporación de las familias queda en manos de la Coordinadora Nacional, por lo que se realiza de manera centralizada. El programa elige a las titulares que serán vocales de educación, salud, nutrición y de vigilancia en el Comité de Promoción Comunitaria (Sedesol, 2009: 4.1.3). Aquí, nuevamente, las autoridades municipales no intervienen, y de hecho se indica que el municipio no puede desintegrar este comité. Por ejemplo, se debe indicar que ni el enlace municipal y ningún otro funcionario que no sea parte de la Sedesol tiene acceso al padrón de beneficiarios. Es

posible acceder a la lista de beneficiarios, pero sin datos de importancia, como las direcciones, esto está pensado con la finalidad de evitar el uso clientelar del programa; empero, se ha documentado (Martínez y Cogco, 2009) que el desconocimiento, por parte del municipio, del padrón de beneficiados puede llevar a duplicidades (personas que se benefician del programa Oportunidades y por algún otro programa municipal o estatal de apoyo, como despensas, becas escolares, tortibonos, etc.), lo que disminuye la eficiencia del uso de los recursos (beneficiando doblemente a una familia o dejando de lado a otras).

Cumplimiento de las corresponsabilidades

Las titulares se registran y asisten a las citas familiares en la unidad de salud que se les asignó. Aquí por lo general es el gobierno del estado el que cubre los salarios del personal médico y se encarga de mantener en buen estado las instalaciones (Sedesol, 2009: 4.2). Los hijos en edad de asistir a la escuela son inscritos a ésta y asisten a clases para cumplir con su corresponsabilidad. Los profesores y médicos (que dependen del gobierno estatal) tienen que llevar sus controles a las oficinas del Centro de Atención y Registro (del programa). La información del cumplimiento de las corresponsabilidades se hace de manera más o menos descentralizada, pero sin la participación del municipio; en cuanto al estado, éste participa indirectamente, sólo proporcionando infraestructura y personal.

Entrega de los apoyos

Los apoyos monetarios los entrega bimestralmente la Coordinación Nacional del Programa, que organiza la entrega de éstos ya sea en efectivo o a través de depósitos en cuentas bancarias personalizadas. Para tal efecto, se instalan los Módulos de Entrega de Apoyos en las sucursales de instituciones liquidadoras, o en los situados temporalmente. En este proceso intervienen las coordinadoras estatales y zonales. En el caso de los útiles escolares, las autoridades educativas de los estados entregan el paquete de útiles al inicio de cada ciclo escolar.

Y, finalmente, los suplementos y alimentos se entregan, cada mes o cada dos meses, por medio de las unidades o equipos de salud móviles. Es notorio que en la entrega de los apoyos en especie y en el otorgamiento de servicios de salud y educación es donde hay mayor participación de los gobiernos estatales; para tal efecto, se llevan a cabo trabajos de coordinación entre los gobiernos de los estados y las delegaciones de coordinaciones estatales. Así, en las reglas operativas se declara que “para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, el programa se apoya en el *compromiso conjunto de los ejecutivos de las entidades federativas y del federal*”. Con lo que se relega al municipio y se desentiende que es éste el nivel de go-

bierno “de contacto directo y concertación con los ciudadanos” (García, 1999: 92).

4.2. Programa Bolsa Familia

Bolsa Familia lo gestiona la Secretaría de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre (MDS), en coordinación con las secretarías de Salud y Educación, el banco estatal Caixa (Banco Federal de Ahorros), los estados, los municipios y los interlocutores sociales a nivel local. A continuación se describen las etapas de operación del programa Bolsa Familia y cómo participan en éstas, de distinta manera, los gobiernos federal, estatales y municipales.

Selección de localidades

La selección geográfica de las localidades se realiza en dos niveles: primero, el gobierno federal determina cuotas de familias a los municipios, esto lo hace con base en datos proporcionados por el Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE). En segundo lugar, una vez determinados los municipios con mayores niveles de pobreza, se realiza un segundo “filtro”, utilizando mapas espaciales de pobreza, vulnerabilidad y otros índices sintéticos del nivel de vida, lo que desemboca en una delimitación de áreas dentro de los municipios en donde se concentran grupos vulnerables o pobres. Anteriormente, el MDS había establecido cuotas de *registro* para el Cadas-

tro Único,³ pero poco después se eliminaron; así, el municipio está facultado para registrar a toda la población si así le parece (con los costos que ello implica), pero las cuotas de beneficiarios de Bolsa Familia están fijadas de antemano por la MDS para cada municipio (oit, 2009: 14).

En esta etapa no hay tanta diferencia en la forma de selección de localidades llevada a cabo en México por la Sedesol, con apoyo del Inegi y del Coneval. De igual forma, en Brasil se realiza centralizadamente, y las cuotas son establecidas por un órgano central (la MDS) con apoyo del IBGE, sin embargo, el municipio participa sólo en el registro de los *posibles* beneficiarios, pero es el MDS el que determina si son seleccionados para recibir los apoyos del programa.

Identificación de hogares

La información necesaria para esta etapa se genera a partir de encuestas realizadas por los municipios, los cuales se apoyan en la información generada en la primera etapa, por lo que, en teoría, deberían evitar el dispendio de recursos en áreas que no han sido determinadas por el MDS y el IBGE. No obstante, el

³ El Cadastro Único de Programas Sociales (o Cadastro Único) es un conjunto de instrumentos, sistemas y normas para la identificación y caracterización de la población pobre, con miras a su inclusión en programas sociales. Se creó en 2001, con el objetivo de unificar los catastros y la concesión de beneficios de los programas federales focalizados con carácter permanente; en éste deben registrarse las familias con renta per cápita mensual de hasta medio salario mínimo (casi 80 dólares).

municipio se tiene que ceñir a algunos elementos o directrices definidas a nivel nacional, éstas abarcan cinco aspectos: a) las definiciones y conceptos (como “familia” o “casa”), b) la documentación y procedimientos de identificación de miembros de la familia, c) el uso del cuestionario Cadastro Único, que incluye información sobre la composición del hogar, ingresos y condiciones de vida, d) la periodicidad de renovación de la certificación y los requisitos para la actualización permanente y e) la formación de las autoridades municipales (Lindert *et al.*, 2007: 37). Destaca el último punto, ya que el gobierno nacional intenta incentivar la capacitación de los municipios mediante puntajes y el otorgamiento de premios económicos a la gestión del programa.

Generalmente, cuando se recurre a personas ajenas para realizar las encuestas, éstas provienen del ayuntamiento, o son personal de las agencias de salud o educación (maestros), aunque también se contrata temporalmente a personal para tal efecto.

Como se dijo anteriormente, esta información (necesaria para la identificación de los hogares) la generan las encuestas o los procesos de registro que realiza el municipio, el cual a su vez maneja esta información y la ordena en bases de datos estándar, para después canalizarla al banco estatal Caixa, que de igual manera ordena y realiza algunos cruces de información (Lindert *et al.*, 2007: 37; Hevia, 2011: 346).

Frente a esto, para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, la

MDS, en conjunto con el banco estatal Caixa, han ofrecido capacitación a los estados (formalmente encargados de brindar asistencia técnica al municipio en lo que respecta al programa) y a más de cinco mil municipios, con el fin de mejorar la calidad de la información recabada para los procesos de recertificación o doble registro (Lindert *et al.*, 2007: 39), asimismo, se le ha capacitado para fortalecer su habilidad para el uso de la información que resulta de este proceso, pues se debe señalar que la información del Cadastro Único no sólo se utiliza para el programa Bolsa Familia, sino para todos los programas sociales.

Incorporación de las familias

Anteriormente, la información del Cadastro Único sólo era accesible para la MDS y el banco Caixa, sin embargo, a partir de enero del 2005 también es accesible para los municipios (Vásquez, 2006: 30), en el sentido que les proporciona información más depurada que la que habían recabado ellos mismos. Asimismo, el banco Caixa es responsable de ordenar la información de origen municipal y compartirla con la MDS, además de que dicho banco siempre mantiene comunicación con los municipios en una retroalimentación permanente (mensualmente) con la finalidad de ir depurando el Cadastro.

Ahora bien, la determinación de qué familias se integrarán a Bolsa Familia, se hace de forma centralizada por la MDS, selección realizada por medio de criterios técnicos y con

el establecimiento de cuotas municipales, así como criterios de elegibilidad de la familia (Hevia, 2011: 348).

Cabe señalar que antes (dado su origen municipal), bajo el programa Bolsa Escolar, el nivel federal entregaba los recursos financieros para el funcionamiento del programa y eran los municipios los encargados de la selección de las familias beneficiadas, sin embargo, se encontró que los criterios de elegibilidad no eran muy sólidos o estrictos y se prestaban para el uso clientelar.

Cumplimiento de las corresponsabilidades

Al igual que como ocurre en el programa Oportunidades de México, en Bolsa Familia las familias se comprometen a inscribir a sus hijos (de entre 3 y 15 años) en la escuela. En cuanto a la salud, se les asignan citas periódicas, cuyo control de estas corresponsabilidades lo registra el personal de cada instancia (escuelas o centros de salud), y la información generada se canaliza al municipio, que la envía al banco Caixa para que se procese y consolide en una base de datos nacional, para después canalizar dicha información a la secretaría correspondiente (de Salud o Educación), la cual determinará si se cumplieron o no las corresponsabilidades. Una vez hecho esto, la respectiva secretaría canaliza la información a la mds, que finalmente libera o no los pagos (Lindert *et al.*, 2007: 63).

Se observa que, en el caso del seguimiento de las corresponsabilidades, intervie-

nen distintas agencias y niveles de gobierno: desde los profesores hasta un banco estatal. En el caso del programa Oportunidades, participan los profesores y los médicos, junto con la Sedesol, a través de los centros de atención y registro.

Entrega de los apoyos

Los apoyos los entrega el banco estatal Caixa (que recibe los recursos de la MDS) mediante depósito bancario a las cuentas de los benefi-

ciarios. La razón de homogeneizar los pagos es porque, al realizarse así, hay mayor transparencia, se gana eficiencia aprovechando los conocimientos y la infraestructura de un banco ya consolidado y se reduce el clientelismo, pues al ser los pagos impersonales, no los aprovechan los gobiernos locales ni el federal; finalmente, de esta forma se intenta vincular a los beneficiarios con el sistema bancario.

En el cuadro 3 se hace un resumen de qué tan descentralizados están Bolsa Familia y el programa Oportunidades.

Cuadro 3. Comparativo centralización/descentralización de programas Oportunidades y Bolsa Familia

Función	<i>Bolsa Familia</i>		<i>Oportunidades</i>	
	Centralizada	Descen- tralizada	Centralizada	Descentrali- zada
Generación de las líneas básicas de operación	MDS		Sedesol	
Coordinación y operación local		Municipio	Coordinadora Estatal	
Determinación de las zonas geográficas (mapa de pobreza)	MDS-IBGE		Sedesol-INEGI-Coneval	
Recolección de información socioeconómica de los hogares		Municipio	Sedesol	
Generación de la base de datos (actualización, corrección, etc.)		Municipio	Coordinadora Estatal	
Compilación de información de los municipios	Caixa		Coordinadora Nacional	

Administración de la base de datos nacional	Caixa			Sedesol-otras dependencias
Determinación de elegibilidad de familias	MDS			Coordinadora Nacional-Sedesol
Autorización de montos y de pagos mensuales	MDS			Coordinadora Nacional-Sedesol
Entidad encargada de la entrega de recursos	Caixa			Coordinadora Estatal-Bansefi
Monitoreo de pagos	Caixa-MDS			Coordinadora Nacional-Sedesol
Registro de asistencia de los niños beneficiarios		Los profesores		Los profesores
Consolidación de los registros de asistencia escolar		El municipio		Centro de Atención y Registro
Registro de cumplimiento a consultas médicas programadas		Los médicos		Los médicos
Consolidación de registro de cumplimiento de consultas médicas		El municipio		Centro de Atención y Registro
Determinación del cumplimiento de corresponsabilidades	MDS			Coordinadora Nacional-Sedesol
Total de funciones	9	7		14
				2

FUENTE: elaboración propia, con datos del informe sobre Bolsa Familia del Banco Mundial y la Sedesol.

5. Consideraciones finales

Cabe señalar que, evidentemente, en muchos aspectos el programa Bolsa Familia está más

descentralizado que Oportunidades, en el que la centralización se aprecia, de inmediato y a simple vista, en el cuadro 3. Por ejemplo, en Brasil la coordinación y operación local del

programa Bolsa Familia corre a cargo del municipio; mientras que en el caso de Oportunidades esta misma función recae en la Coordinadora Estatal, dependiente de la Sedesol. En el caso de la recolección de información socioeconómica en los hogares, Bolsa Familia permite la participación de los municipios en el levantamiento de encuestas, mientras que en el programa Oportunidades esta función la realiza, de manera centralizada, la Sedesol, la cual desconfía de los gobiernos locales, pues considera que esta información se utilizaría para fines electorales y clientelares. De igual modo, en el proceso de actualización y corrección de las bases de datos, el municipio brasileño desempeña un papel importante (conjuntamente con el banco Caixa); en tanto que en el caso de México dicha función la ejecuta la Coordinadora Estatal que, de nuevo, esgrime un argumento en contra de los municipios para centralizar estas actividades. Asimismo, la consolidación de estos registros de asistencia escolar y la consolidación del registro del cumplimiento de consultas médicas se lleva a cabo por cuenta de los municipios en Brasil; en cambio, para el caso de México, dichas funciones las desempeña el Centro de Atención y Registro, igualmente dependiente de la Sedesol.

Lo anterior no significa que un programa sea mejor que otro, incluso el brasileño se ha enfrentado a serias dificultades al momento de intentar homogeneizar tanta diversidad de municipios y no ha estado exento del uso clientelar. Empero, se evidencia que los muni-

cipios en el caso brasileño manejan más información y tienen, de una u otra forma, la confianza de las autoridades centrales y se confía en el fortalecimiento de su gestión. En el caso de México, en el programa Oportunidades prevalece una concentración de la información en las autoridades centrales y una amplia desconfianza hacia los municipios, que no se justifica del todo.

Lo que explica la diferencia entre la descentralización y centralización, entre la participación más activa del municipio en un caso que en el otro, es el hecho de que el federalismo está mejor consolidado en Brasil que en México. No obstante, la dependencia del pasado no implica un determinismo fatalista. El ejercicio comparativo de estos dos programas resalta a la vista: entender cómo funciona el otro, qué elementos fallan y cuáles son sobresalientes permitirá mejorar un programa como Oportunidades. La descentralización de funciones de éste, quizá no sea viable en el corto plazo, a causa de la debilidad institucional y administrativa en la que se encuentra el municipio mexicano; no obstante, se tiene que avanzar y brindar más elementos de gestión para el municipio, pues éste no será capaz por sí solo y de manera espontánea, sino hasta enfrentarse a nuevos problemas, antaño competencia de otros niveles de gobierno.

Otro aspecto que llama la atención es que, pese a que ambos países cuentan con una república federal como forma de gobierno, sólo en Brasil el municipio figura como un nivel integrante de la federación, aunado a los es-

tados y el Distrito Federal. En México, los municipios sólo son testigos mudos en la configuración federal, pues no figuran, de hecho, en la Constitución, contrario a lo que ocurre en el municipio brasileño. También conviene subrayar que el número de municipios difiere en ambos países: México cuenta con 2,438; Brasil, 5,561, lo que permite pensar que es probable que, dada esta cantidad de municipios brasileños, ello implicaría un esfuerzo extraordinario para operar centralizadamente el programa Bolsa Familia, mientras que en México la situación quizá no habría sido tan complicada.

En Brasil, los municipios, dentro del ámbito de factores que propician la innovación, cuentan con un año más en sus periodos de gobierno, en comparación con los de México, situándose los primeros con un periodo de 4 y de 3 años, respectivamente; aunado al hecho de que los presidentes municipales brasileños pueden reelegirse para un periodo inmediato, mientras que en México esto no es posible. Esto es de suma importancia, pues indica que los gobiernos municipales del país sudamericano tienen más posibilidades de consolidar proyectos innovadores, no sólo en el ámbito de la política social, sino que además tienen incentivos para hacerlo y recibir los frutos por su buen desempeño mediante la reelección.

Cabe observar que el caso del municipio brasileño da muestra de que la innovación está presente en el nivel local, que las soluciones nacionales se gestan en esa escala de

gobierno. Sólo la descentralización real, la coordinación, la asistencia técnica administrativa y una democracia consolidada con participación de todos los grupos permiten esta innovación, de lo contrario sólo se trabaja en una farsa que no conduce más que a la frustración.

Quizá por la existencia de un federalismo como este, de facto, es que los municipios en Brasil fueron pioneros en la implementación de programas de transferencia condicionada, pues no estaban supeditados a las decisiones de un gobierno central o superior; por el contrario, comenzaban a disfrutar de mayores recursos fiscales para utilizarlos en lo que consideraran apropiado y en lo que fuera lo más prioritario para su realidad local e inmediata.

Fuentes

- Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, México: Banco Mundial.
- Bourne, R. (2008), *Lula of Brazil: The Story So Far*, Berkeley: University of California Press.
- Cabrero, E. (2007), "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental de las políticas sociales", México: CIDE (documento de trabajo, 197).
- Cabrero, E. (2002), "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades", en

- <<http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/capitulo%20finanzas%20locales%20indesol%20EC.pdf>>.
- Cantú, G. M. y H.B. Gutiérrez (2007), *Historia de México*, 5ª ed., México: Pearson Educación.
- CIA (s.a.), “Distribution of Family Income – Gini”, en <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>>.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, México: Flacso.
- Coneval (2009), “Evolución de la pobreza en México”, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.
- Constitución de la República Federativa del Brasil*, en <http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=218271>.
- Escobar, A. (2007), “Descentralización y política social: del centralismo al desconcierto”, CIESAS Occidente, en <<http://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/4064>>.
- Fiszbein, A. y N. Rüdiger S. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C.: World Bank.
- García del Castillo, R. (1999), *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Gómez H., A. (2011). “El Fondo Metropolitano como mecanismo para la coordinación entre los gobiernos de la Zona Metropolitana del Valle de México 2006-2011: el caso del transporte y la vialidad” (manuscrito inédito).
- Guillén L., T. (2001), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México: IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 17).
- Hernández, F. (2009), *Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa*, México: FCE.
- Hevia, F. (2011), “La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil”, *Gestión y Política Pública*, vol. 20, núm. 2 (segundo semestre): 331-337.
- Hevia, F. (2010), “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa ProgresA/Oportunidades en el sur de Veracruz”, *Desacatos*, vol. 34 (septiembre-diciembre): 119-132.
- IBGE (2010), “Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Rio de Janeiro”, *Comunicado do Ipea núm. 58*, en <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/s-to->

- ries/PDFs/100713_comuni58pobreza.pdf>.
- International Social Security Association (ISSA) (2010), "Programa Bolsa Familia: una práctica del Ministerio de Previsión Social", Brasilia: ISSA, en <www.issa.int/esl/content/download/129812/.../file/3-Bresil-BolsaFam.pdf>.
- Lindert, K., A. Linder, J. Hobbs y B. de la Brière (2007), *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Martínez M., O. y A. Cogco C. (2009), "El programa Oportunidades y su aplicación en el noreste de México. Un análisis desde la visión de los actores locales en el área metropolitana de Monterrey", *Arxius de Ciències Socials*, vol. 20 (junio): 59-70.
- Matheus, M., M. Romero, M. Soto y F. del Valle Tavares (2005), "El federalismo y sus tendencias centrífugas y centrípetas. Hacia una interpretación del federalismo descentralizado en Venezuela", *Revista de Derecho* (julio): 141-170.
- Merino, M. (2004), "Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional", México: CIDE (documento de trabajo, 145).
- Mota, C.G., A. Lopez y J.M. Pérez (2009), *Historia de Brasil: una interpretación*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Organización Internacional del Trabajo (2009), *Bolsa Familia en Brasil: contexto, concepto e impacto*. Ginebra: OIT.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2007), "Naturaleza política del municipio mexicano: autogobierno, estatus jurídico constitucional y perspectiva en el Estado federal", en T. Guillén, T. Rendón Huerta y C. Paz (coords.), *Retos de modernización del municipio mexicano. Memoria del IV Congreso de la Red de investigadores en gobiernos locales mexicanos*, México: IGLOM-Cívitats-Universidad de Guanajuato.
- Rodrigues, J. (2005). "Brasil, un caso aparte", en Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), *Descentralización en perspectiva comparada España, Colombia y Brasil*, La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-Ildis.
- Rodríguez, V. (1999), *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México: FCE.
- Rosales, Mario y Salvador Valencia Carmona (2007), *Informe América Latina. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, en <http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/06_latinamerica_es.pdf>.
- Sáez, M., y E. Norzagaray (2009), *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca: Universidad de Salamanca.

- Sedesol (2010), "Oportunidades Mexico's Conditional Cash Transfer Program (CCT), en <<http://www.cwda.org/downloads/tools/americanpo-verty/OPORTUNIDADES.pdf>>.
- Sedesol (2009), "Reglas de operación Programa Oportunidades 2009", *Diario Oficial de la Federación*.
- Silva, V. da (2009), "Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho", en A. Ellis y J. Henríquez (eds.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial/Making Presidentialism Work*, México: UNAM.
- Ward, P. (1998). "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, vol 5, núm. 1 (primer semestre) (CIDE).
- Vásquez V., Álvaro (2006). "Experiencias de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL, ECLAC (Financiamiento del desarrollo, 165), en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/23975/lcl2427e.pdf>>.
- Vélez, C. *et al.* (2006), "El futuro de la política social: lecciones de los programas de transferencias condicionadas en efectivo", Belo Horizonte, ponencia presentada en la Reunión anual 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo, 1 de abril, en <www.iadb.org/events/file/do606.doc>.