



FELIPE J. HEVIA

# Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza

El caso de Progresa/Oportunidades  
de México



5

*Stephen P. Koff Prize 2009*

REGIONAL INTEGRATION  
AND SOCIAL COHESION

P.I.E. Peter Lang

## Prefacio

El Consorcio de investigación comparativa en integración regional y cohesión social (RISC, por sus siglas en inglés), se enorgullece en presentar al Dr. Felipe Hevia, ganador del primer Premio Stephen P. Koff (2009). El Consorcio RISC otorga este reconocimiento de excelencia a una tesis de doctorado entre sus institutos miembros, desarrollada en un campo relacionado con la cohesión social. Este premio, de donación privada, honra a un hombre cuya agudeza intelectual y humana tocó las vidas de muchas personas.

El Dr. Stephen P. Koff recibió sus grados en Ciencias Políticas de la *Indiana University* (licenciatura) y de la *Columbia University* (maestría y doctorado). Inició su carrera como enseñante en *Brooklyn College* y *Hunter College* antes de trasladarse como profesor de base en *Syracuse University* en 1957. Comprometido con el desarrollo de la comunidad académica de Syracuse, el Prof. Koff permaneció allí toda su carrera académica que abarcó cuatro décadas. Durante este tiempo, contribuyó al desarrollo de la *Maxwell School of Citizenship*, con un compromiso especial con sus programas internacionales. El Prof. Koff ha fundado el centro académico de la *Syracuse University* en Florencia, Italia. También fue Presidente del *New York State Political Science Association*, Presidente de la *Northeast Political Science Association*, y un miembro de la Junta Directiva del *Experiment in International Living*. Además de su trabajo académico, el Prof. Koff se comprometió al reforzamiento social de numerosas comunidades con su trabajo en el sector voluntario. Prof. Koff se convirtió en un experto de la política italiana, colaborando a menudo con las ONG activas en los movimientos de la Paz, Anti-Mafia, y Educación Internacional, por nombrar algunas de sus muchas actividades. Prof. Koff fue nombrado “Caballero de la Orden del Mérito” por el gobierno italiano, por su dedicación y promoción de intercambios académicos entre Estados Unidos e Italia, así como por su trabajo académico sobre la política italiana,

La curiosidad intelectual del Prof. Koff lo llevó a hacer investigación en muchos campos científicos. Además de la política Italia, llevó a cabo investigación sobre la integración europea, los partidos políticos en contextos comparativos, los sistemas de partidos políticos, la política canadiense, la política local y el concepto de liderazgo. Su permanente interés en las personas y en las comunidades donde vivía, le ayudó a desarrollar y a alimentar su ávido interés en la cultura política.

Fue en el campo del liderazgo donde el Prof. Koff tuvo una presencia más significativa. Al igual que otros académicos, a menudo se preguntó “¿qué cualidades poseen los buenos líderes?” Las respuestas a esta pregunta se encontraron en su comportamiento. La curiosidad intelectual del Prof. Koff y su capacidad de transmitir su conocimiento, lo convirtió en un educador muy eficaz a lo largo de su carrera. Su compromiso con la justicia social y su apreciación y lealtad a la gente de las comunidades donde habitó o visitó, hizo sentir su presencia a su paso.

El Premio Stephen P. Koff es seleccionado por un comité independiente de expertos dentro del Consorcio RISC, y tiene como objetivo el reconocimiento de una tesis de doctorado que contribuya significativamente al análisis de cuestiones relacionadas con la cohesión social, reflejando la visión de liderazgo de Stephen Koff. El manuscrito del Dr. Felipe Hevia, titulado *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso de Progresa/Oportunidades de México* se inserta exactamente esa línea.

En este libro, Dr. Hevia discute las potencialidades y límites de un programa de transferencias en efectivo condicionadas por los procesos de construcción ciudadana. El objetivo general de este programa es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa. La tesis aborda una nueva generación de políticas sociales caracterizadas por su orientación al desarrollo de capital humano, focalizadas en familias en condiciones de extrema pobreza, preferentemente rurales, y destinadas a aumentar la demanda de servicios de educación, alimentación y salud por medio de la entrega de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de ciertas actividades: inscribirse en el centro de salud, asistir a pláticas sanitarias, a citas médicas y mandar a los niños y adolescentes al colegio.

Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas o *Conditional Cash Transfers Programs* (CCT), aparecen hoy como una de las innovaciones latinoamericanas más eficientes para abatir la pobreza, al punto que ya son decenas de países de América, África, y Asia que cuentan con programas similares inspirados en los modelos de “Progresa/Oportunidades” mexicano, y “Bolsa Familia” brasileño, incluyendo la ciudad de Nueva York. Uno de los puntos fuertes de este libro es, de hecho, su capacidad para vincular el análisis empírico de las situaciones en México a contextos más amplios, especialmente en América Latina. El estudio no sólo discute políticas públicas contra la pobreza, pero se centra en gran medida en una dimensión social que acentúa la protección de la dignidad humana. El Dr. Hevia adecuadamente escribe que “Contar con ciudadanos reconocidos como iguales entre sí es un requisi-

to básico para construir cohesión social, fórmula imprescindible para un desarrollo sostenible en el tiempo” (p. 17). Este enfoque coincide determinantemente con los valores que fundaron el Consorcio RISC así como con la visión de Stephen P. Koff cuya memoria es honrada con este premio. Por estas razones, el Consorcio RISC se enorgullece de publicar este libro.

*Harlan Koff<sup>1</sup> y Carmen Maganda<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Profesor asociado, Instituto de ciencias políticas de la Université du Luxembourg y Presidente del Consorcio RISC.

<sup>2</sup> Investigadora asociada, Instituto de ciencias políticas de la Université du Luxembourg y Directora Ejecutiva del Consorcio RISC.



## INTRODUCCIÓN

### **Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza**

#### **Presentación general de la investigación**

Este libro discute las potencialidades y límites de un programa de transferencias en efectivo condicionadas en los procesos de construcción ciudadana. Tomando el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que comenzó en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Alimentación y Salud, Progresa, se revisan los efectos de su diseño, implementación y operación en el ejercicio y protección de derechos de los más pobres.

Desde hace una década el programa Oportunidades es un paradigma de la nueva política social en la región. Sus impactos han sido evaluados y la estrategia se ha exportado a decenas de países en América Latina, África y el Sudeste Asiático. El objetivo general de este programa es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa (Oportunidades, 2009a: numeral 2.1.).

Sus acciones combinan identificación y focalización de beneficiarios, transferencias directas de dinero a las familias (en particular a las mujeres) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en educación, alimentación y salud a través del establecimiento de corresponsabilidades de los beneficiarios. Así, se entregan apoyos económicos para alimentación a las familias cuyos miembros asistan a pláticas mensuales de salud y a una consulta médica cada año, y becas escolares a los niños y niñas que asistan a la escuela. A los jóvenes que continúen sus estudios, se les entrega una cantidad de dinero en efectivo para que puedan seguir estudiando o generen un proyecto productivo se canaliza un apoyo para los adultos mayores que pertenezcan al Programa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para el año 2009, los montos mensuales del apoyo alimentario por familia fueron de MXN\$210, el apoyo energético de MXN\$55, el apoyo alimentario “vivir mejor” de MXN\$120 y el apoyo de adultos mayores de MXN\$295. Las becas para estudiante varían entre los MXN\$140 para niños y niñas en tercero de primaria (no se dan apoyos en 1 y 2 de primaria) y los MXN\$895 para mujeres que estén estudiando el tercer grado de educación media superior, siendo que el monto básico de becas por familia varía entre MXN\$1075 y MXN\$1970, dependiendo del grado educativo. Además se

Como paradigma de los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PEC), pertenece a una nueva generación de políticas sociales caracterizadas por su orientación al desarrollo de capital humano, focalizadas en familias en condiciones de extrema pobreza, preferentemente rurales, y destinadas a aumentar la demanda de servicios de educación, alimentación y salud por medio de la entrega de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de ciertas actividades.

Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas o *Conditional Cash Transfers Programs (CCT)* aparecen hoy como una de las innovaciones latinoamericanas más eficientes para abatir la pobreza, al punto que ya son decenas de países de América, África, y Asia que cuentan con programas similares inspirados en los modelos de Progresía/Oportunidades mexicano y Bolsa Familia brasileño, incluyendo la ciudad de Nueva York.

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

Luego de decenas de evaluaciones en varios países de la región, existe un fuerte consenso sobre los beneficios que estos programas tienen sobre la distribución del ingreso y la generación de capital humano (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009; Banco Interamericano de Desarrollo, 2007; Banco Mundial, 2009; CEPAL, 2007b; Cohen y Franco, 2006; IPEA, 2006; World Bank, 2006, 2009).

Las familias más pobres que reciben estos programas tienen más posibilidades de alimentarse mejor, recibir atención médica, disminuir la deserción escolar y aumentar sus años de estudios (Oportunidades, 2008; INSAP y CIESAS, 2006). El costo operativo de estos programas también es menor que otras estrategias (Caldés, Coady y Maluccio,

---

entrega un apoyo para apoyo de útiles escolares que varía entre los MXN\$185 y MXN\$350. El monto máximo de los apoyos a una familia con becarios en educación básica es de MXN\$1,460 y con becarios en educación secundaria y media superior es de MXN\$2,355, además de los montos que reciban aquellas familias que tengan adultos mayores. El monto del apoyo de “Jóvenes con Oportunidades” es de MXN\$3,900.67 (Oportunidades, 2009a).

2006) y sus impactos en la distribución del ingreso en países como Brasil o Chile hacen que estos programas hayan incidido en la disminución de la desigualdad (IPEA, 2007; Soares *et al.*, 2006; Soares *et al.*, 2007).

Bajo este consenso, desde una perspectiva que se pregunte por los efectos que estos programas generan en términos de ciudadanía, se podría afirmar que su implementación contribuye a transformar a los pobres, ausentes de derechos y dependientes de los favores de los poderosos, en ciudadanos, capaces de ejercer el paquete de deberes y derechos que implica su inclusión a la comunidad política, y de poder integrarse a la sociedad en general, participar del bienestar nacional y de las ventajas del desarrollo.

Contar con ciudadanos reconocidos como iguales entre sí es un requisito básico para construir cohesión social, fórmula imprescindible para un desarrollo sostenible en el tiempo. Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra cohesión alude a la acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están formadas (Real Academia Española 2009), de ahí que la cohesión social, tenga que ver con el grado de unión existente entre los miembros de una determinada comunidad. En este sentido, alude tanto a factores institucionales que permiten la integración e inclusión de todos los miembros de una comunidad, como a factores subjetivos que permitan a los actores sociales e individuos sentirse reconocidos como miembros de la comunidad, integrados e incluidos a ella (CEPAL, 2007a; Ballón, 2008).

Bajo el consenso existente, se podría pensar que los PEC contribuyen a generar cohesión social en ambas dimensiones: al generar mayor capital humano y mejor distribución de la riqueza pueden ser efectivos factores institucionales orientados a la inclusión y la reducción de las brechas y asimetrías. Pero también al entregar dinero en efectivo, y potenciar la decisión de las familias y sus propias capacidades, pueden contribuir a la sensación subjetiva de sentirse incluidos en la comunidad mayor. Así, sin proponérselo de manera explícita, los programas de transferencias condicionadas representan aportes fundamentales para la construcción de ciudadanía y para la cohesión social.

En este libro, sobre bases empíricas y etnográficas, ofrece una lectura alternativa de los programas de transferencias condicionadas. Si bien se reconocen sus impactos positivos en la creación de capital humano, sus potencialidades en la redistribución de la riqueza, e incluso la posibilidad de modificar los patrones tradicionales en las relaciones entre los pobres y el gobierno, afirma que es necesario incluir en el análisis los efectos de su diseño e implementación en las relaciones sociedad-estado, y el contexto institucional en el que se inscribe. Al

hacerlo, los resultados pueden ser un poco diferentes a las conclusiones escritas arriba.

La principal conclusión de este libro es que la implementación del programa Oportunidades representa avances hacia el ejercicio de derechos sociales, pero no logra resolver la asimetría de poder que su operación genera, creando a su vez nuevas desigualdades. En efecto, la idea central que se defiende a lo largo del documento es que el diseño e implementación de cualquier programa de transferencias en efectivo condicionadas, como lo es el Programa Oportunidades, reproduce e incluso puede ahondar las brechas de poder entre los pobres y los gobiernos. Los procesos de focalización y de certificación de las condicionalidades hacen que los actores estatales encargados de estas actividades adquieran mayor poder y lo puedan ejercer en contra de los beneficiarios, que son los más pobres entre los pobres. De ahí que el diseño del programa tuvo que desarrollar en el tiempo algunos candados para limitar este poder, y que los arquitectos del mismo se propusieron establecer una “nueva relación” entre los pobres y el gobierno, basándose en criterios técnicos y no políticos, e intentado alejarse de los patrones asistencialistas y clientelares clásicos de la política de asistencia social.

Buena parte de este libro documenta un lapso específico de la historia del programa Oportunidades, su proceso de expansión y consolidación entre 2002 y 2006, a cargo de lo que denominamos la *corriente cívica*. Esta fue una corriente de política pública que, sin alterar las especificidades del programa –en especial sus procesos de selección y de condicionalidades– buscó introducir algunos cambios incrementales que incorporaran la protección de algunos derechos, como la información y la petición a los beneficiarios orientados a limitar o controlar estas desigualdades de poder. Estas relaciones asimétricas, sin embargo, no lograron alterar lo que denominamos una lógica de “muchos deberes, pocos derechos” que resume el tipo de relación entre los beneficiarios y las autoridades cuando sólo algunos de la comunidad tienen que cumplir con obligaciones para recibir apoyos monetarios.

Para explicar esta situación, es necesario comprender que los PEC en general, y Progresa/Oportunidades en particular, está inserto en un modelo de política social que no tiene en su horizonte la construcción de ciudadanía. El modelo donde se inserta Oportunidades, más que ser diseñado para garantizar los derechos sociales de toda la población mexicana, busca integrar al mercado, de la mejor forma posible, a la población en pobreza extrema por medio de programas focalizados y orientados al desarrollo de capacidades, dejando sin protección a una creciente porción de la población (Lautier, 2001).

También es necesario preguntarse sobre las formas en que el programa específico se articula con la política social en general. Aquí se muestran algunas de las serias dificultades de articulación de Oportunidades con el resto de la política social. Así, el campo donde se inserta el programa está signado por tres capitales en disputa: el económico, el político y el técnico, en el sentido de saber si el programa cumple o no con sus objetivos de reducir la pobreza y generar capital humano.

Por el lado de los actores sociales en relación, es claro cómo las brechas de poder entre pobres y autoridades se ahondan en el nivel local. Ante la decisión que tomaron sus creadores de eliminar la intermediación para disminuir su uso político-electoral, el Programa se vio en la necesidad de crear intermediarios institucionales encargados de intercambiar información clave para la operación cotidiana. Así, funcionarios municipales, en particular el enlace, y representantes de beneficiarios, en especial las vocales, lograron posicionarse en los flujos de información e incrementar su poder. Pero también lo hicieron actores locales encargados de certificar las condicionalidades, en especial el sector salud.

Los procesos de focalización y condicionalidades oficiales y no oficiales son los procesos donde más evidente resultan estas brechas de poder. Entre sus múltiples efectos pueden incluirse tanto las dificultades para adquirir el estatus de beneficiario como los efectos en la estigmatización y reproducción de los estereotipos de la pobreza como consecuencia no intencional de su implementación.

Por último, al analizar los mecanismos de protección ante estas desigualdades de poder, se concluye que si bien en esos años se construyeron algunas bases imprescindibles para que los derechos puedan ejercerse, se privilegió una visión limitada de ciudadanía, enfatizando sólo su dimensión individual-liberal, que no logran resolver estas asimetrías.

A continuación se revisan las discusiones donde se inserta este libro: política social, cohesión social, ciudadanía y relaciones sociedad-estado.

### **Problema y justificación de la investigación**

El problema central que guió esta investigación tiene que ver con los impactos que genera la operación de un programa de transferencias condicionadas en los procesos de construcción de ciudadanía. Algunas preguntas a las que remite nuestro problema de investigación fueron las siguientes: ¿construye el programa Oportunidades ciudadanía? ¿Qué tipo de actores sociales entran en relación en la operación de un programa de esta naturaleza? ¿Qué tipo de relaciones establecen? ¿Cuáles son sus dinámicas y prácticas de interacción? ¿Qué significa para la construcción ciudadana que los receptores del Programa sean *beneficiarios*?

*rios o titulares y no derechohabientes?* ¿Qué impactos tiene la operación del Programa en el ejercicio de derechos? ¿Qué derechos y deberes tienen y ejercen los beneficiarios? ¿Qué mecanismos tienen los actores sociales para representar sus intereses y participar en la operación del Programa? ¿Qué mecanismos existen para resolver irregularidades y exigir el cumplimiento de los derechos? ¿Contribuye el Programa a generar ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones?

Responder estas preguntas implica al menos dos procesos: por un lado, describir y analizar el diseño del programa, así como los múltiples actores y procesos que su operación supone, y por otro lado, contar con un concepto operativo de “construcción de ciudadanía” que permitan caracterizar esos impactos. Analizar un programa de transferencias condicionadas con mucho detalle y en diversas escalas de análisis nos permite discutir con algunos modelos que explican los procesos de desarrollo y democracia, y cómo se han llevado a cabo en los países de América Latina.

### **Modelos de desarrollo, política social y cohesión social**

En los últimos veinte años se han desarrollado en América Latina diversos modelos de capitalismo y de política social con resultados variables.<sup>2</sup> Durante las décadas de 1980 a 2000, los proyectos de desarrollo transitaron del modelo de sustitución de importaciones a los modelos neoliberales, signados por la desregulación de los mercados y una vocación exportadora. En este periodo se identificaron modelos tradicionales y emergentes de política social, y se desarrollaron programas sociales que fueron objeto de debates políticos y académicos que continúan en la actualidad, y que tienen como uno de sus ejes la tensión universalización-focalización.

En un primer momento, a principios de los años 1990, comenzó a ser hegemónica la idea de programas focalizados. A los programas de pretensiones universales se les criticó su regresividad y sus limitados resultados en términos de integrar a capas no protegidas por el modelo de bienestar. En los primeros años del siglo XXI, existía un acuerdo generalizado entre los gobiernos y las agencias de crédito internacional sobre que la política social efectiva tenía que ser orientada a combatir la pobreza y, por lo tanto, focalizada. Los ejemplos de Chile y, sobretodo,

<sup>2</sup> Al respecto se ha escrito mucho en las últimas décadas. Buenos resúmenes sobre la discusión en América Latina están en Roberts (2001, 2003); Huber (2002), en particular Sheahan (2002); Filgueiredo y Filgueiredo (2002), y Barrientos (2004). Para una discusión global al respecto ver Gough y Wood (2004); Offe (1996). Para el caso mexicano, ver Valencia, Grendau y Tepichin (2000); Casas *et al.* (1996); y Canto (2001).

de los programas de transferencias condicionadas fueron los caballos de batalla de este modelo (Calcagno y Calcagno, 1995).

En un segundo momento, ya entrada la década de 2000, con la asunción de gobiernos de centro-izquierda en países como Brasil y Uruguay, y de proyectos refundacionales de la Nación, como en los casos de Venezuela y Bolivia, comenzaron a plantearse políticas de pretensiones universales en los primeros y procesos de renacionalización de industrias estratégicas en los segundos. Brasil comenzó con la construcción de los Sistemas Únicos de protección social (salud, asistencia social, atención a ancianos, niños, espacios urbanos, etc.). Chile inició una reforma al sector salud orientada a crear un Plan de Acceso Universal de Salud para proteger ciertas enfermedades catastróficas, mientras que en Venezuela, Bolivia y luego Ecuador se comenzaron a nacionalizar sectores industriales ligados a los hidrocarburos y a las telecomunicaciones para implementar programas como las misiones bolivarianas. Todos estos países lograron reducir en 10 años sus niveles de pobreza e indigencia (CEPAL, 2010).

En ambos momentos, sin embargo, los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas no dejaron de existir, al contrario, se fortalecieron en los países de la región, tanto en aquellos que seguían las directrices del consenso de Washington, como Colombia, Perú o el mismo México, como en los que optaron por proyectos de centro-izquierda. Los casos más evidentes al respecto fueron Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México, uno convirtiéndose en el programa estrella de una administración que desarrolló avances sin precedentes en la expansión de políticas universales (Brasil) (Silva, Yazbek y DiGiovanni, 2004; Suplicy, 2006) y el otro fortaleciendo la idea hegemónica de la focalización como única política social efectiva (Méjico).

Esta flexibilidad de los PEC para adaptarse a diferentes contextos políticos puede explicarse, a su vez, por su diseño que permite poner acento diferente en la generación de capital humano, como es el caso mexicano, o en la redistribución de la riqueza, como es el caso brasileño, y por ciertos soportes ideológicos que dialogan con la focalización y con la universalización.

Una de las características distintivas de los PEC es su carácter focalizado. Sin embargo, en sus orígenes algunas corrientes –en especial en Brasil– incluyeron en los orígenes de estos programas planteamientos universalistas, sobretodo aquellos ligados a la renta básica universal (*basic income*), programas redistributivos que tienen sus orígenes en políticas laborales guiados por una lógica de derechos universales (Ackerman, Alston y Van Parijs, 2008; Suplicy, 2006; Van Parijs, 2000; 2006; Lavinas *et al.*, 2000). Para algunos, como Suplicy (2006) los PEC son una especie de primera generación de futuros programas universales

de renta básica, donde todos los ciudadanos podrán participar de la riqueza de la nación desatando procesos de cohesión social permanentes y profundos.

Sin embargo, los PEC y las propuestas de renta universal distan mucho de ser sinónimos. Y el análisis del Programa Oportunidades permite explicar estas diferencias con claridad. Como se analiza en este libro, el consenso internacional atribuye el éxito de este programa a las dos características que lo diferencian de los programas de renta universal: focalización y condicionalidades.

A diferencia de los programas universales, donde la focalización sólo puede comprenderse como etapas progresivas para cubrir a la población beneficiaria, o como procesos de focalización por categorías – como ser mujer, tener cierta edad o atributo personal como ser minusválido–, en los PEC, y Oportunidades es su principal ejemplo, la focalización es una condición para la correcta operación del programa. Esta focalización no sólo es espacial –seleccionar a las familias pobres de determinados territorios– sino también es temporal –entregar los apoyos por una cantidad limitada de tiempo, para evitar generar consecuencias inversas a las buscadas, como dependencia de los beneficiarios hacia los apoyos.

Un programa de renta universal no selecciona de manera espacial ni de manera temporal, no tiene problemas con las “puertas de salida” que caracteriza a los PEC. Como se analiza en este documento, Oportunidades posee, como un problema de diseño, pocas alternativas de salida que tienen los beneficiarios una vez completado el ciclo de permanencia en el Programa; problema que se inscribe dentro del divorcio entre políticas para pobreza extrema y políticas para pobreza moderada.

Su segunda característica es la condicionalidad como “motor” para la modificación de conductas. A diferencia de la renta básica, que no concibe contraprestaciones para recibirla, buena parte de la literatura explica el éxito de Oportunidades y de otros PEC en la existencia de condicionalidades, al ser los mecanismos por los cuales aumenta la demanda de servicios de salud y educación, y explica la permanencia en estos por parte de los pobres. Según las evaluaciones externas, los aumentos espectaculares en años de escolaridad y en algunos indicadores de salud se deben en buena medida a la existencia de las condicionalidades que permiten hacer lo que una familia pobre haría si no lo fuera: mandar a sus niños a la escuela y asistir al centro de salud cuando se está enfermo. Sin embargo, como se analiza a lo largo de los capítulos, esta lógica de condicionar beneficios a cambio de apoyos en efectivo permite su uso para la creación de otras obligaciones, que aquí denominamos condicionalidades no oficiales. Esto permite aumentar las bre-

chas de poder a nivel local entre actores sociales y gubernamentales, y entra en conflicto con una lógica pro-derechos de ciudadanía.

Debido a lo anterior, es necesario pensar de otra manera la inserción de estos programas en la política social. Lejos de ser programas compensatorios temporales (el ideal es que no existieran estos programas, como les gusta decir a los gerentes de los mismos), en este libro se afirma que los PEC han llegado para quedarse por un largo tiempo entre nosotros. Gozando de una alta legitimidad política –han sido los programas estrella de Vicente Fox en México, de Lula da Silva en Brasil, y de Ricardo Lagos en Chile–, una enorme gama de evaluaciones que miden sus efectos positivos, y que resultan atractivos para las administraciones en turno, los PEC son los encargados de relacionarse y atender por tiempo indefinido a las millones de familias pobres que no pueden salir de su situación, ni podrán salir en tanto el mercado de trabajo no se modifique, la escuela siga entregando educación de baja calidad, los centros de salud sigan sin la dotación adecuada de profesionales ni medicamentos, y no se lleven políticas sociales que permitan el pleno empleo y un estado de bienestar, todas políticas pro-universales.

Con la crisis económica de 2008, la legitimidad de estos programas, y por lo tanto su permanencia en el tiempo, se confirmó. Lejos de buscar explicaciones en ellos sobre por qué después de más de 10 años de implementación en México la pobreza en 2008, antes de la crisis económica, aumentó en varios puntos porcentuales, *a pesar* de Oportunidades (CONEVAL, 2009),<sup>3</sup> el discurso oficial se orientó a afirmar que esta caída hubiese sido más estrepitosa sin el programa, y que más bien se necesitaba ampliar su padrón de beneficiarios.<sup>4</sup>

Vistos así estos programas, como la solución de largo plazo para convivir con una pobreza que no tiene para cuándo desaparecer, cumplen un rol clave para la gobernabilidad de los países, pero sus pretensiones de aportar a la cohesión social y a la integración resultan más frágiles.

En América Latina, producto en parte de la discusión generada en el seno de la Unión Europea, como una forma de integrar las políticas económicas, sociales y ambientales, y como una respuesta a los alarmantes niveles de pobreza y desigualdad a pesar de cierto crecimiento en la

<sup>3</sup> En México, la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval (2009) informó a mediados de 2009 que la pobreza en México aumentó entre 2006 y 2008. Para la pobreza alimentaria de 13.8% a 18.2% y para la pobreza de patrimonio de 42.6% a 47.4%.

<sup>4</sup> A mediados de 2009 se discutió, en el contexto de la crisis económica, la posibilidad de incorporar un impuesto del 2% para el combate a la pobreza, principalmente por medio del aumento del padrón de Oportunidades, lo que finalmente fue rechazado en el Congreso de la Unión.

década de 2000, la cohesión social comienza a ganar terreno en las cumbres internacionales y las agencias internacionales, en particular en la CEPAL (Sojo y Uthoff, 2007; Ballón, 2008; Jarquín, 2007), intentando así articular formas de articulación entre procesos tan lejanos como políticas pro-igualdad, fomento de las identidades colectivas y crecimiento económico.<sup>5</sup> Según la CEPAL,

La cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, 2007a: 15).

Como se dijo arriba, según el consenso prevaleciente, los PEC pueden ser considerados como un mecanismo eficiente de inclusión social, puesto que pueden considerarse como políticas de bienestar y protección social. Sin embargo, las dificultades para adquirir la membresía de beneficiarios, los sistemas de condicionalidades y las asimetrías de poder que generan estos programas, dificultan los comportamientos y valoraciones de la sociedad y limitan la efectividad de estos mecanismos de inclusión. Como se argumenta a lo largo del libro, los procesos de focalización y condicionalidades generan como consecuencia no deseada una degradación del estatus en los pobres y un reforzamiento a los estereotipos de pobreza, de ahí que hablemos de una ciudadanía de segunda clase, que tiene que cumplir con más deberes para recibir los beneficios del programa.

En este sentido, el primer requisito para lograr políticas de cohesión social es lograr transformar pobres en ciudadanos. La fortaleza del concepto de ciudadanía reside en su capacidad para resaltar la igualdad, todos los ciudadanos somos iguales frente a la ley, y al ser reconocidos como ciudadanos pertenecemos a la comunidad. Recordemos que el

---

<sup>5</sup> El concepto de cohesión social cobró relevancia en los contextos de desarrollo de los estados de bienestar europeos, y en los procesos de constitución de la Unión Europea (Ballón 2008). A pesar de la existencia de diversos tipos de estado de bienestar (Espig-Andersen, 1990), al interior de los países europeos se construyó un concepto de cohesión donde el componente redistributivo fue central. La promoción de la cohesión social se convirtió e la Unión Europea en el mecanismo privilegiado para abatir la desigualdad, y la discriminación al interior de los países miembros, y crear igualdad de oportunidades, transformándose así en una fuente de legitimidad e influencia en sus relaciones con el mundo en desarrollo (Sanahuja, 2007).

texto clásico de Marshall sobre ciudadanía se pregunta por las condiciones necesarias para tener un techo mínimo de igualdad que hagan legítimas las diferencias producidas en el sistema capitalista (Marshall, 2005). De ahí que la discusión que introducimos con el concepto de construcción ciudadana sea pertinente al hablar de desarrollo y no sólo de democracia.

### **Construcción de ciudadanía y relaciones sociedad-estado**

En consonancia con lo anterior, el segundo tipo de discusión que permite analizar los impactos de Oportunidades sobre la construcción ciudadana es más político. En América Latina estamos en un momento inédito en cuanto consolidación democrática se refiere puesto que, desde los procesos de independencia y formación de las naciones que hoy componen a los estado-nación, no había existido durante tanto tiempo ni en tantos países democracias electorales más o menos consolidadas.

América Latina es el continente más desigual del mundo y buena parte de su población sigue viviendo en la pobreza (Kliksberg, 2005; Mesa-Lago, 1997; Hoffman y Centeno, 2004; CEPAL, 2010). En los primeros años del siglo XXI comenzaron a sentirse los beneficios que las reformas democráticas de las décadas anteriores significaron para los pobres de nuestros países. Según la CEPAL, entre 1999 y 2008 (antes de la crisis), millones de latinoamericanos lograron salir de la pobreza y satisfacer sus necesidades básicas, reduciéndose en promedio en 10 puntos porcentuales el índice de pobreza (de 44% a 33%) y casi 6 puntos los índices de indigencia (de 18.9% a 12.7%) (CEPAL, 2010).

Tal como se introdujo arriba, luego de la hegemonía neoliberal que caracterizó la década de 1990, los pueblos latinoamericanos buscaron alternativas en diferentes proyectos políticos más ligados a la centro-izquierda, en proyectos de refundación de la Nación, o en proyectos que continuaran con el consenso de Washington. Durante los primeros años del siglo XXI, la comunidad internacional siguió con interés las reformas e innovaciones de los países de la región. Hubo un marcado interés en los procesos de integración regional como el MERCOSUR y después el ALBA; y en las innovaciones participativas, como los presupuestos participativos de Brasil, el referéndum revocatorio de Venezuela, las iniciativas legislativas populares en Uruguay, y la participación política de los pueblos indios de Ecuador y Bolivia.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La bibliografía sobre participación en la región es muy extensa. Por ejemplo, para análisis generales Avritzer (2002), Bebbington, Delamaza y Villar (2005); Dagnigo, Olvera y Panfichi (2006). Para la zona andina y el cono sur ver Ayo (2002); Renjel

En este contexto, México recibió el siglo XXI de manera optimista. Luego de décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), las reformas políticas de 1996 lograron tener un árbitro electoral ciudadano e imparcial que aseguró elecciones limpias. En 1997 el PRI por vez primera perdían la mayoría de la cámara de diputados y la administración de la Ciudad de México era responsabilidad de un partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza. Estos procesos habían posicionado a la sociedad civil como un actor con más presencia pública (Olvera, 2003). Y en 2000, por vez primera en siete décadas, la Presidencia de la República pasó a manos de la oposición, con Vicente Fox, militante del Partido Acción Nacional (PAN). Al parecer, al fin había llegado la democracia a México. No tuvieron que pasar muchos años para comprender que alternancia y transición no son lo mismo y que los mexicanos quedamos decepcionados en el proceso, tal como lo muestra el constante retroceso sobre la satisfacción con la democracia (Aziz, 2007; Aziz y Alonso, 2009; Latinobarómetro, 2009).

Una vez conquistada la democracia electoral –o parcialmente conquistada al menos– las investigaciones sobre la democracia en América Latina pasaron del estudio de transiciones a discusiones sobre su fortalecimiento.<sup>7</sup> Uno de los indicadores centrales para analizar procesos de profundización democrática (o calidad de la democracia) tuvo que ver con el establecimiento de nuevas formas de relación sociedad-Estado, generadas por la creación de una ciudadanía inclusiva (Kabeer, 2005; IDS, 2006) y analizadas bajo conceptos como transparencia, participación ciudadana o rendición de cuentas. Las preguntas comenzaron a girar en torno a las formas en que los ciudadanos podemos participar en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, no sólo en época de elecciones sino, sobre todo, entre elecciones.

Desde las ciencias políticas, se acuñaron o reeditaron conceptos que permitieran explicar este nuevo estadio en la región. Mucho se habló de *gobernación* o *gobernanza*, diferenciándose del concepto de *gobernabilidad*, que apuntan a la incorporación de diversos actores (mercantiles y sociales) en la identificación y resolución de los problemas sociales. Ya no es una relación entre demandas sociales y oferta gubernamental – como se argumenta con el concepto de gobernabilidad – sino que la go-

---

(2002); Remy (2005), Panfichi (2006) y Tanaka (2001); y para el caso de Brasil, Cohelo y Nobre (2004) Dagnino (2002), y Lubambo, Cohelo y Wampler (2006).

<sup>7</sup> Para un resumen de esta discusión, ver Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Aziz (2003); Aziz y Alonso (2005); O'Donnell (1997; 2003); PNUD (2004); Olvera, (2003); Peruzzotti y Smulovitz (2002); Monsiváis (2005); Proyecto Estado de la Nación (2001) y Santos (2005).

bernación o gobernanza consiste en lograr la incorporación de otros actores además del Estado en la definición de problemas y de soluciones.<sup>8</sup>

Otro enfoque se desarrolló en torno a la creación de indicadores que pudieran caracterizar la calidad de la democracia (Red de estudios sobre la calidad de la democracia en América Latina, 2010). El mejor ejemplo aquí es el ejercicio de *Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia*, del Proyecto Estado de la Nación (2001) en Costa Rica. La Auditoría trabajó sobre la construcción de *aspiraciones democráticas*, que se definen como estándares que califican, desde diversas perspectivas, la calidad de la democracia.<sup>9</sup>

Siguiendo en parte estas discusiones, e incorporando otras más, la opción que este libro retoma es una perspectiva relacional. En este trabajo se analizan las relaciones sociedad-Estado y el fortalecimiento democrático bajo el enfoque de construcción de ciudadanía, en el entendido que los procesos de fortalecimiento democrático pueden leerse desde las luchas por la adquisición, ejercicio y protección de nuevos derechos por parte de los ciudadanos.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Cada uno de estos conceptos tiene connotaciones propias que es necesario distinguir. Según el DRAE, *gobernabilidad* es “cualidad de gobernable” y *gobernanza*: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”. Camou define a la gobernabilidad: “Estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou 1995: 22). Mientras que Aguilar define a la gobernanza o gobernamiento como “...el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -básicos y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y/o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernamiento o gobierno y que, más en profundidad, generan un arreglo/orden (instituciones-régimen), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que establece, integra y regula las actividades de definición y efectuación de los objetivos sociales (=formación de la agenda pública o de gobierno) y las normaliza (Aguilar, 2005a: 10). Para una discusión sobre cada uno de ellos, ver Aguilar (2005b); Camou (1995, 2001) y Alcántara (2004).

<sup>9</sup> Las aspiraciones democráticas se definen como “...acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador en la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en su democracia hoy en día, y que permiten a personas de distintos grupos sociales, políticos o ideológicos, funcionar como partes de un mismo sistema” (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 26).

<sup>10</sup> Algunos de estos trabajos siguen la lógica de Marshall (1964) sobre la adquisición de derechos civiles-políticos y sociales, pero su ventaja es que todos ellos adaptan esta tipología al contexto latinoamericano. Dentro de esta corriente sobresalen los trabajos de Álvarez, Dagnino y Escobar (1998); Dagnino (2002, 2005, 2006); Oxhorn (2001); Thede (2003); Isunza, (2001); Isunza y Olvera (2006); Isunza y Gurza (2010), entre otros.

La incorporación de una lógica o clave de derechos para el análisis de la ciudadanía ha sido central puesto que implica un doble cambio en la relación sociedad-Estado. Por un lado, la obligatoriedad por parte del Estado a cumplir y hacer cumplir los derechos por medio de la implementación de políticas públicas y, por el otro, la capacidad de exigir, o *exigibilidad*, del cumplimiento de los derechos que tienen los ciudadanos (Isunza, 2006).

En términos generales, la ciudadanía es un estatus legal que faculta a los sujetos que la poseen a adquirir y ejercer derechos, y obliga a los Estados a proteger estos derechos y establecer responsabilidades para sus miembros (Marshall, 2005). Aquellos sujetos que pertenecen a la categoría “ciudadanos” tienen por tanto una serie de derechos y deberes que les confiere dicha membresía. Como veremos en el siguiente capítulo, definimos construcción ciudadana como los procesos por los cuales sujetos sociales obtienen, alcanzan, ejercen y protegen un paquete de derechos y deberes, y posee dos dimensiones principales: ejercicio y protección de derechos, y se encuentra en un contexto de constreñimientos estructurales para su desarrollo caracterizado por la desigualdad.

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

Las prácticas de transparencia y acceso a la información, y la investigación al respecto, han dado pasos gigantes en estos últimos años. La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la creación y operación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), así como la creación de leyes estatales y reglamentos municipales de transparencia y acceso a la información, están generando nuevas formas de relación sociedad-Estado y de fortalecimiento democrático en México.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Hasta el 8 de abril de 2010, el IFAI había contabilizado un total de 523,410 solicitudes de información realizadas a las dependencias y entidades de la administración

Este documento pretende complementar esta óptica dando cuenta del funcionamiento de diversos sistemas de transparencia y acceso a la información que no pasan por el IFAI. El programa Oportunidades no sólo entrega información por medio de su página web y por las solicitudes vía Sistema de Solicitudes de Información, sino que también entrega información en la operación de sus procesos, por medio de acciones como Jornadas por la Transparencia y administra un sistema de atención ciudadana, donde ha recibido en seis años más de 780 mil demandas ciudadanas, entre solicitudes, quejas, sugerencias y denuncias, más que todas las solicitudes de información que ha recibido el sistema INFOMEX desde su creación hasta 2010 (IFAI, 2010).

En la misma sintonía, la literatura sobre rendición de cuentas coincide en la importancia que ésta tiene para el fortalecimiento democrático, para la construcción de una ciudadanía más exigente y para un nuevo balance de poder entre gobernantes y gobernados. Las instituciones y acciones diseñadas para obligar a responder a los gobernantes y sancionarlos en caso de irregularidades (Schedler, 1999), ha sido desigual y se ha caracterizado en la región por déficits de rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998), que intentan ser subsanados por mecanismos más vigorosos de rendición de cuentas social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) y por innovaciones institucionales, denominadas mecanismos de RdC transversal o diagonal (Isunza, 2006). En este contexto, orientamos la discusión hacia lo que Fox denomina políticas de rendición de cuentas, a las que define como:

...la gama de esferas públicas dentro de las cuales los actores determinan si hacen responsables a los detentores del poder por sus decisiones, y de qué manera. Eso incluye, pero no se limita, a las relaciones formales de autoridad institucional que delimitan la rendición de cuentas pública. La meta conceptual busca desarrollar un enfoque más amplio para entender las posibilidades de interacción sinérgica entre agentes de rendición de cuentas dentro y fuera del Estado (Fox, 2006: 37).

En efecto, el estudio de los procesos de operación del Programa y las consecuencias que ello genera en las relaciones sociedad-Estado puede leerse como un caso de cómo estas políticas de rendición de cuentas se desarrollan en toda su complejidad.

Por otro lado, la participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill, 1997: 74) y que se puede definir como el derecho que tienen personas y

---

pública federal, y el portal de obligaciones de transparencia había recibido desde 2007 al 8 de abril de 2010 un total de 30 millones 863,263 visitas (IFAI, 2010).

grupos a incidir en la esfera pública.<sup>12</sup> Dependiendo del tipo de esfera pública en la que inciden, si es estatal o no estatal, estaremos hablando de participación ciudadana, en el primer caso, y participación social o comunitaria en el segundo (Cunill, 1991, 1997; Ziccardi, 2004).

En la región, en las últimas décadas ha habido un manifiesto giro hacia la participación ciudadana, expresado en la institucionalización de estas instancias en diversas leyes, decretos, reglas de operación, reglamentos, etc. Un análisis sobre la institucionalización de la participación en América Latina deja ver que sólo a nivel constitucional, las cartas magnas que rigen los Estados de Derecho de la región incluyen diversos principios e instancias de participación y definen mecanismos concretos para llevarlas a cabo (Hevia, 2006a; Zovatto, 2006; Lissidini, Welp y Zovatto, 2008).

Estos mecanismos (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) constituyen elementos centrales en los procesos de construcción de ciudadanía puesto que son los actores sociales los que tienen que usarlos para representar sus intereses, mejorar sus posiciones, acceder a más beneficios y limitar sus pérdidas.

Pero además de estas dimensiones (ejercicio y protección de derechos), un análisis sobre los procesos de construcción ciudadana tiene que dar cuenta de los constreñimientos y las limitaciones estructurales a las que se enfrentan los grupos y sujetos sociales en América Latina para ejercer su ciudadanía. Estas limitaciones tienen que ver con los niveles de pobreza y con la desigualdad de género, generación geografía, educación, salud e ingresos. Una de las tareas centrales de la política social en su conjunto, y de los programas que la constituyen, debe ser luchar contra estas limitaciones estructurales para que los más pobres y excluidos puedan disfrutar de la libertad que implica una ciudadanía sustantiva.

En este sentido, la pregunta central que intentamos responder es ¿promueve el programa Oportunidades la construcción de ciudadanía y

---

<sup>12</sup> La investigación sobre la participación ciudadana puede integrarse en tres grandes vertientes: La primera orienta a caracterizar el impacto de la participación en políticas sectoriales específicas (salud, medioambiente, política social, pobreza, etc.) y localmente desarrolladas (ligadas al ámbito local-municipal) donde el interés se concentra más que nada en las experiencias exitosas, las dificultades y necesidades para la participación, así como con su potencial democratizador (Cunill, 1991, 1997, 2000, 2002; Bolos, 2003; Ziccardi, 2004). La segunda, analiza los sentidos de la participación según las agencias de crédito internacional (Rivera, 1998) y la tercera se centra en los marcos legales que buscan la institucionalización de la participación ciudadana, es decir, la participación ciudadana institucionalizada. Esta vertiente, sin embargo, se limita al análisis comparativo de las instituciones y mecanismos de *democracia directa*, dejando fuera de sus análisis otros mecanismos de participación institucionalizada (Altman, 2005; Zovatto, 2006; Hevia, 2010a).

el desarrollo democrático? Para responderla, tenemos que analizar los impactos del Programa en las diferentes dimensiones de la construcción ciudadana: ejercicio y protección de derechos, y constreñimientos estructurales.

En primer lugar, al analizar el programa Oportunidades vemos que los límites conceptuales dentro de los que está diseñado y opera son estrechos. Como ya se discutió arriba, la política social donde se inscribe Oportunidades no tiene en su horizonte la construcción de ciudadanía como uno de sus objetivos y opera sobre la base de que tiene que ser el mercado el que provea los servicios sociales y la acción estatal debe concentrarse en aquellos grupos que no pueden acceder al mercado: los pobres extremos. De ahí que no exista una política social que provea seguridad tanto a pobres extremos como a toda la población en su conjunto (en especial a los pobres moderados y no-pobres que no tienen trabajo formal), por lo que el programa Oportunidades parece ser un programa destinado a mantener y convivir con una pobreza que no parece desaparecer ni reducirse.

En lo que se refiere al acceso a la membresía, es decir, el acceso de los sujetos sociales a ser beneficiarios, la evaluación es desigual. Por un lado, existen importantes avances para transparentar y hacer eficiente el mecanismo de ingreso de las familias al Programa, evitando la discrecionalidad en la decisión de quién entra y quién no. La estandarización y publicitación de procesos en las reglas de operación, la capacitación y cambios en la forma de aplicación de las encuestas que se aplican para seleccionar a los beneficiarios, y los procesos de depuración del padrón para eliminar los errores de inclusión, son procesos que apuntan a reducir los espacios de discrecionalidad en el ingreso a los programas y así asegurar que los beneficios sean aprovechados por los hogares que más lo necesitan y no por clientelas políticas. Pero, por otro lado, acceder al Programa sigue dependiendo de decisiones burocrático-administrativas y no de un derecho ciudadano (Duhau, 2000). La decisión de las localidades que serán encuestadas y las fechas de incorporación –esenciales para acceder al Programa– son exclusivas del aparato gubernamental y los ciudadanos no tienen posibilidad alguna de acceder al Programa si no es en las fechas y lugares que fija el propio Estado. Además de no existir ningún mecanismo institucional para subsanar errores de exclusión, más allá de la densificación cada tres años.

Por el lado del ejercicio de derechos sociales, el programa Oportunidades genera avances significativos. Sus principales aportes podrían ubicarse en esta dimensión. El Programa funciona como un área de política social desarrollada por el Estado para que los ciudadanos que sean beneficiarios puedan ejercer su derecho a la alimentación, educación, salud y patrimonio. Las evaluaciones externas muestran avances

en algunas áreas de estos derechos, sin embargo, este ejercicio, además de limitarse a los beneficiarios del Programa, posee algunas restricciones que revisaremos en los capítulos que siguen.

En lo referente a los derechos políticos, se han llevado a cabo mecanismos para evitar el uso político-electoral del Programa, debido al riesgo que implica administrar un programa que entrega dinero en efectivo a gente pobre y que condiciona su entrega a ciertas tareas o acciones. Estos mecanismos han tenido éxito en disminuir el uso político directo por parte de funcionarios federales, sobretodo la coacción y amenazas del voto, pero no han sido suficientes para erradicar estas prácticas en los nuevos intermediarios del Programa –enlaces y vocales– y en el uso político indirecto que los partidos políticos hacen del mismo (por medio de su apropiación, el uso de su padrón para la elaboración de campañas electorales o la distribución del crecimiento del padrón fines electorales).

En términos de protección de los derechos, cualquier proceso de construcción ciudadana precisa información clara y confiable, así como mecanismos de acceso a la información y transparencia para estar al tanto de los requisitos para acceder a los beneficios del Programa –ser beneficiario– y para conocer los derechos y responsabilidades. En ese sentido, a pesar que Oportunidades desarrolló algunos mecanismos de protección de estos derechos, basados en una estrategia masiva de información y comunicación hacia los beneficiarios, se documentan algunas dificultades de información para acceder al Programa, sobre todo en zonas urbanas.

Sobre la posibilidad que los beneficiarios puedan ver representados sus intereses ante el Programa y puedan incidir en su operación –lo que se conoce como mecanismos de participación ciudadana–, el Programa muestra rezagos importantes. En Oportunidades, el mecanismo de representación de las titulares y de participación ciudadana es el Comité de Promoción Comunitaria. Sin embargo, como veremos, este mecanismo no es autónomo ni tiene funciones o atribuciones que permitan hablar de él como un mecanismo de participación ciudadana, más bien, parece un mecanismo de participación obligatoria.

Los ciudadanos necesitamos mecanismos para poder exigir respuesta y acciones a los gobiernos, lo que se conoce como rendición de cuentas. Aquí también existen algunos avances, como la estandarización de los procesos gracias a las reglas de operación y la operación de la denominada contraloría social. Sin embargo, como se describe a lo largo de la investigación, en la práctica no existen mecanismos autónomos de control. Lo que se denomina en el papel contraloría social describe la operación de un sistema de recepción de quejas y denuncias –el Sistema de Atención Ciudadana. Si bien este sistema ha resultado un mecanismo

útil para resolver demandas y solicitudes de los beneficiarios, presenta limitaciones para investigar y resolver quejas y denuncias que implican abuso por parte de los actores gubernamentales.

En otras palabras, el programa Oportunidades en su diseño presenta una multiplicidad discursiva de formas de participación y control. Sin embargo, en la práctica limita la participación de los beneficiarios a la información y a la presentación individual de quejas/solicitudes por medio del Sistema de Atención Ciudadana. Esto tiene diversas consecuencias. Por un lado, permite la generación de múltiples estrategias en los actores claves de la operación, en particular los intermediarios oficiales del Programa, que les permiten acceder y acumular diversos tipos de recursos al resolver, de manera informal, la mayoría de los problemas e irregularidades. Por otro, limita las acciones conjuntas de los beneficiarios y, por tanto, acciones de contraloría social más institucionales y robustas. Esta debilidad institucional permite explicar la coexistencia de mecanismos de acción directa (plantones, tomas de carreteras) como acciones funcionales de presión para representar sus intereses y poder incidir así en el desarrollo del Programa.

Lo anterior tiene una serie de consecuencias institucionales para el mismo Estado y sus agencias. A lo largo de su operación, el Programa ha tenido que innovar desarrollando una serie de mecanismos para mantener despolitizados sus procesos de ingreso, permanencia y salida (selección rigurosa de beneficiarios, publicación reglas de operación, jornadas por la transparencia, contraloría social, sistema de atención ciudadana, modificación de las reglas de operación, etc.) explicitando una diferencia entre Progresa y Oportunidades que va más allá del nombre. La corriente cívica orientó su acción hacia el fortalecimiento de una lógica de construcción ciudadana distinguiéndose *de facto* de orientaciones más tecnócratas que dieron origen al Progresa, donde aspectos como la participación comunitaria o la explicitación de los derechos de los beneficiarios no eran considerados.

Se han realizado importantes esfuerzos en el ejercicio de derechos sociales, en la entrega de información y en la estandarización de sus procesos. La operación del Programa se rige por reglas de operación públicas que han modificado partes centrales en el sentido de construcción de ciudadanía –como la explicitación de los derechos de las beneficiarias y no sólo de sus corresponsabilidades. Existe grados altos de información por parte de las titulares en lo que respecta a los montos de los apoyos, la mecánica de operación del Programa y las corresponsabilidades que deben cumplir, limitando en la práctica así las experiencias más perversas del uso político directo del Programa como las amenazas de quitar los beneficios si no se vota de cierta forma en las elecciones. En este mismo sentido, también se han generado estrategias

para la exigencia de los derechos y la resolución de irregularidades. Se implementó un sistema de atención a la ciudadanía que ha resultado un mecanismo muy utilizado y adecuado para entregar información y resolver algunos problemas de operación –como la cantidad de los montos, las fechas de pago, la realización de algunos trámites–, y se han llevado a cabo mecanismos para evitar el uso político del Programa que han reportado bajos niveles de uso directo (no así indirecto) por parte de los operadores federales del mismo.

Sin embargo, existen en Oportunidades déficits importantes que limitan los aportes en la construcción de ciudadanía y que se relacionan con las asimetrías de poder entre los pobres y las autoridades, las dificultades para adquirir la membresía y los procesos de condicionalidades. Acceder a Oportunidades sigue dependiendo de decisiones burocrático-administrativas y no es un derecho ciudadano. Las beneficiarias siguen siendo muchas veces consideradas, en la operación local del Programa, ciudadanas de segunda categoría –obligadas a cumplir deberes extra sólo por ser beneficiarias. No existen mecanismos autónomos de participación ciudadana y se privilegia la interacción con las familias limitando o inhibiendo la formación de asociaciones regionales o municipales que permitan cambiar la correlación de fuerzas. Además que las funciones de las instancias obligatorias de participación –los Comités de Promoción Comunitaria– son muy limitadas en lo que a incidencia y control se refieren.

### **Estrategia analítica**

Esta investigación se inscribe en una corriente que busca analizar los impactos de los PEC en las relaciones sociedad-estado. El interés inicial de esta corriente se concentró en los potenciales impactos negativos en las redes comunitarias y en los efectos político-electorales que implica un programa que entrega dinero en efectivo a las familias más pobres en todo el país. Aquí se utiliza una perspectiva relacional, concentrada en comprender los impactos del diseño, implementación y operación del programa en múltiples escalas. Para ello, se desarrolla el concepto más operativo de construcción ciudadana, y se utiliza metodología antropológica (trabajo de campo, etnografía) para describir los impactos de Oportunidades en las relaciones sociedad-estado.

Para poder resolver nuestro problema de investigación y cumplir los objetivos propuestos, se desarrolló una estrategia metodológica mixta que pudiera, por un lado, describir los procesos de operación del Programa y los espacios de negociación y encuentro (las diversas interfaces socioestatales) y, al mismo tiempo, dar cuenta de los mecanismos que se activan, y sus consecuencias, en caso de existir problemas o irregularidades en la interacción (Hevia, 2009a).

La complejidad del objeto de estudio (las relaciones sociedad-Estado que se generan gracias a la operación del programa Oportunidades) requiere de la construcción de un modelo interactivo que pueda dar cuenta de las complejidades, las estrategias y las intencionalidades de los actores participantes, así como de las consecuencias intencionales y no intencionales que tienen sus acciones en los espacios de relación.

En las últimas décadas, diversos investigadores han desarrollado marcos teóricos y operativos interactivos. Estas aproximaciones dan cuenta, por un lado, de las limitaciones que tienen los modelos Estado-céntricos y socio-céntricos para dar cuenta de los efectos e impactos que tiene la implementación de políticas públicas en la vida social y en los procesos de construcción cotidiana del Estado y sus agencias, y, por otro, la necesidad de comprender a los actores participantes en toda su complejidad y diversidad –no hay *un* solo Estado ni *una* sola sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Los aportes principales a esta corriente provienen de los estudios de Jonathan Fox (1992, 2007) respecto a la implementación de políticas de desarrollo rural en México, de Joel S. Midgal (1988, 1994, 2001) y su modelo *state-in-society* de los estudios desarrollados bajo la óptica de interfaz, que incluyen trabajos de Norman Long (1999, 2001), Bryan Roberts (2001), la escuela de Wageningen, así como los trabajos de Ernesto Isunza Vera y su concepto de interfaces socioestatales (ISE) (2004, 2006). Esta corriente se nutre también de conceptos como “campo social” desarrollados por Bourdieu (1990), “Formación del Estado” de Joseph y Nugent (1994), “Prácticas cotidianas de resistencia” de James Scott (1985) y de “prácticas cotidianas de formación del Estado” de Akil Gupta (1995).

En primer lugar, esta investigación centra su interés en la caracterización de las interfaces socioestatales (ISE), que se definen como espacios de encuentro, negociación y conflicto entre actores sociales y estatales, diversos y heterogéneos, que actúan de forma intencional, desarrollando sus propias estrategias. Estas interfaces socioestatales se dan al interior de un campo donde existen diversos capitales en disputa. Son en estos espacios donde se actualizan y desarrollan las diversas formas de relación sociedad-Estado y por lo tanto representan una ventana privilegiada de observación para procesos complejos como la formación del Estado, el fortalecimiento democrático, la implementación de políticas sociales y estrategias de desarrollo o las luchas por el reconocimiento.

En segundo lugar, la estrategia analítica buscó de manera explícita las irregularidades y el conflicto, y fue multisituada.<sup>13</sup> Las interacciones sociedad-Estado no sólo se dan en contextos de cooperación y operación normal, sino también en contextos de conflicto y de desarrollo de estrategias antagónicas por la disputa de diversos recursos en un campo determinado. En este sentido, esta estrategia metodológica busca las situaciones irregulares y de conflicto para comprender las estrategias de los actores y el comportamiento de las instituciones en estos casos. Esto, además permite seguir el conflicto, las negociaciones y el desarrollo de acciones como las quejas y denuncias.

En tercer lugar, definir la escala de observación es un ingrediente esencial en esta estrategia. Una de las ventajas analíticas de centrar el interés en las interacciones sociedad-Estado estriba en la capacidad de cambiar de escala de análisis. Esta es, al mismo tiempo, una etnografía de comunidad con un enfoque *micro* y un análisis estructural, más *macro* sobre el Programa.

En términos operativos, esta investigación se llevó a cabo en dos grandes fases. La primera tuvo como objeto la descripción de la operación del Programa y de los espacios de encuentro sociedad-Estado, mientras que la segunda se centró en el sistema de atención ciudadana y en la búsqueda de mecanismos de relación sociedad-Estado más allá del Programa.

En la primera fase, llevada a cabo entre mayo de 2004 y mayo de 2005, nos enfocamos en la descripción de la operación y los espacios de encuentro. Primero nos concentraremos en los actores estatales. Esto incluyó, por un lado, describir etnográficamente el Programa: no sólo su organización y estructura, sino también las relaciones con otras dependencias, entre los mismos funcionarios, los procesos que componen su operación, etc. También fue necesario describir la diversidad de actores gubernamentales que la operación de este programa implica y sus relaciones e intencionalidades. Los métodos de recolección y análisis de

---

<sup>13</sup> Marcus (1995) habla de *etnografía multisituada* como una estrategia etnográfica para acceder a nuevas realidades caracterizadas por la complejidad y su inclusión en el sistema mundo. Esta propuesta consiste en tener diversos puntos de observación sobre un mismo fenómeno, *siguiendo* a diferentes problemáticas: siguiendo la gente (como los estudios de migración); siguiendo las cosas (como el seguimiento de los objetos *kula* en Malinowski [1922]); siguiendo la metáfora (como estudios de percepción/representación social sobre un tema en diversos contextos), siguiendo el argumento, la historia o la alegoría (como los clásicos estudios de mitos en Levi-Strauss); siguiendo la vida o biografía (como las historias de vida, o las trayectorias de vida). En esta investigación lo que se sigue son las formas y contenidos de la vigilancia y el control de los ciudadanos al programa *Oportunidades*. Esto es, seguir reclamos, quejas, peticiones y solicitudes, desde su origen hasta su resolución, por los múltiples canales e instancias existentes para ello.

la información en esta parte fueron los siguientes: análisis de los documentos generados por la Coordinación Nacional del Programa, entrevistas a operadores de diverso rango y dependencia (federales, estatales y municipales) y observación directa y participante en los principales procesos para entrar, permanecer y salir del Programa.

Después, la atención se centró en los actores sociales y sus experiencias en relación con la operación del Programa. La intención central fue rescatar las representaciones, valoraciones y puntos de vista de diversos actores sobre la operación y consecuencias del Programa. Para ello se llevaron a cabo dos estancias de trabajo de campo de cuatro meses cada una en dos localidades del sur de Veracruz: una urbana/mestiza y otra rural/indígena. Las localidades fueron la congregación de Allende, municipio de Coatzacoalcos, y la cabecera municipal de Pajapan. Aquí se llevó a cabo una encuesta a las beneficiarias del Programa, entrevistas a líderes y autoridades sociales, eclesiásticas y civiles, grupos focales con las vocales, observación directa de las reuniones entre titulares, y participación en la vida cotidiana y ritual de las localidades: fiestas patronales, fiestas patrias, reuniones de cabildo y de consejos municipales de desarrollo, etc.

En tercer lugar, al mismo tiempo, el foco de atención fueron los espacios de encuentro originados por la operación del Programa, entre los funcionarios y la sociedad en general. Las reuniones, comités, encuentros formales e informales, la entrega de apoyos, las visitas a terreno, las pláticas, la atención en las oficinas y cualquier tipo de encuentro entre funcionarios gubernamentales (federales, estatales o municipales) y beneficiarias y no beneficiarias. Aquí fue la observación directa (incluyendo la videogramación de los encuentros) y las entrevistas previas y posteriores a los encuentros por los participantes los principales mecanismos de recolección de información. En reuniones de los órganos colegiados de decisión (los comités técnicos nacional y estatales) se solicitaron gracias a la Ley Federal de Transparencia copias públicas de las actas.

Cabe señalar que los capítulos centrales de la investigación se construyeron sobre la información de primera mano recolectada en esta fase de la investigación.

La segunda fase se llevó a cabo después de la estancia de terreno, entre los meses de septiembre de 2005 y marzo de 2006, y el foco de la investigación se trasladó a las oficinas nacionales, donde se analizaron, por un lado, los expedientes del Sistema de Atención Ciudadana y, por otro, se pudo realizar etnografía institucional en las oficinas centrales. Aquí el trabajo fue más que nada cuantitativo y documental, entrevistando también a los operadores del sistema y realizando observación directa de diversas actividades al interior del Programa. Se analizaron

en profundidad el tipo de quejas y denuncias recibidas por el Programa y se revisaron uno por uno los expedientes de los casos que llegaron al Programa por casos graves (maltrato, proselitismo, solicitud de dinero, obligación de hacer faenas, bajas por error operativo, etc.). También se realizaron procesos paralelos de investigación sobre los mecanismos de relación sociedad-Estado más allá del programa Oportunidades.

### **Ubicación de la zona de estudio**

La fase etnográfica de este estudio se llevó a cabo en dos localidades del sur de Veracruz: la Congregación de Allende, que funciona como una serie de colonias populares de la ciudad de Coatzacoalcos y la cabecera municipal de Pajapan, un municipio nahua de la Sierra de Santa Marta. A continuación se hace una pequeña caracterización de dichas localidades.

#### ***Allende, Coatzacoalcos***

La Congregación de Allende pertenece al municipio de Coatzacoalcos y está situada frente a la ciudad del mismo nombre. Al norte limita con el Golfo de México, al sur con los complejos petroquímicos Pajaritos y Morelos, por el lado oriente con el complejo “La Cangrejera” y por el poniente con el río Coatzacoalcos.

El municipio de Coatzacoalcos se localiza en la zona sur del estado de Veracruz, El índice de marginalidad según CONAPO es -1.27, por lo que su grado de marginalidad es bajo (Gobierno de Veracruz, 2009).

El municipio de Coatzacoalcos, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005) en 2005 tenía 280,363 habitantes, de los cuales 134,786 eran varones y 145,577 mujeres. En el municipio 7,059 hablantes de lengua indígena, 3,480 hombres y 3,579 mujeres, que representan el 3.03% de la población municipal. La principal lengua indígena es el zapoteco del istmo y la segunda es el náhuatl (Gobierno de Veracruz, 2009).

En términos económicos, las principales actividades se relacionan con la industria petroquímica y el sector de servicios, donde destaca la dirección de Pemex Petroquímica.

Allende se pobló a comienzos del siglo XX como colonia de pescadores y luego, con la construcción del tren transístmico, en la época de Porfirio Díaz, se construyeron edificaciones para los trabajadores del ferrocarril. A los pescadores y ferrocarrileros originales se sumaron también campesinos de los ejidos Gavilán de Allende y Pajaritos. Con la construcción del complejo Pajaritos en la década de 1970, se expropió la tierra y la población campesina se fue a vivir al núcleo urbano.

Según CONAPO, para 2000 la localidad contaba con una población total de 20,944 personas, de las cuales el 8.49% era analfabeta de 15 años o más, el 28.61% de la población de 15 años y más no tenía la primaria completa, en el 7.76% de las viviendas no disponía de servicio sanitario exclusivo, el 3.91% no tenían energía eléctrica y el 6.09% de las viviendas tenían piso de tierra, por lo que su grado de marginación, según CONAPO, es medio (CONAPO, 2006). Suponiendo que un hogar lo componen 5 personas, en Allende existirían aproximadamente 4,188 hogares.

La congregación, una de las más numerosas del estado de Veracruz, se organiza en 14 colonias: Centro, Pescadores, Las Escolleras, Villas del Mar, Libertad, El Olvido, El Faro, Lombardo Toledano, Nueva Pajaritos, Bellavista, Miramar, Ejidal, Unidad Habitacional Fonhapo y el conjunto habitacional “Gavilán de Allende”.

Su crecimiento urbano ha sido a partir de las cercanías del río hacia tierra adentro. Así, el centro se ubica en las cercanías del puerto que comunica a Allende con el centro de la ciudad y las colonias más pobres se encuentran más lejos de los márgenes del río.

La congregación de Allende se comunica con la ciudad de Coatzacoalcos por medio de lanchas que cruzan hacia el centro de la ciudad, transportando cada día a 16,000 personas aproximadamente, por un sistema municipal de “panga” que transporta autos de una orilla a otra y, por tierra, bordeando los complejos petroquímicos y saliendo a la carretera que comunica Coatzacoalcos con Villahermosa, Tabasco.

Allende, por su calidad de congregación, elige cada tres años a un agente municipal por elecciones secretas y muy competitidas. Los últimos agentes municipales han sido Leonardo Trujillo Alayón (2005-2008), Noriel Prot (2001-2004) Teobaldo Rojas Cruz (1998-2001) y Juan de Dios Montalvo Pérez (1996-1998).

Según documentos del Programa de superación de la Pobreza Urbana de 2002, (H.Ayuntamiento Coatzacoalcos, CESEM, Sedesol, 2002: 285), la congregación de Allende se encuentra caracterizada como de pobreza, con un porcentaje de satisfacción de necesidades básicas de 67.8%. Para 2004, en la época de estudio de campo, existían 922 hogares beneficiarios de Oportunidades (aproximadamente un 22% de la población total de la congregación), pero para agosto de 2006 el padrón se redujo a 841 beneficiarios (aproximadamente un 20% de la población total de la congregación) (Oportunidades, 2006c).

Al 28 de febrero de 2003 según Sedesol (2004), el municipio de Coatzacoalcos tenía 7,635 hogares beneficiarios del programa Oportunidades (11.1% de los hogares totales del municipio), 4,151 familias del programa *leche* (6.0% sobre el total de hogares) y 655 familias al pro-

grama *tortilla* (0.9% sobre el total de hogares). Para 2006, el número de familias beneficiarias de Oportunidades en el municipio de Coatzacoalcos se había reducido a 6,963 (10.13% del total de los hogares) (Oportunidades, 2006c).

### **Pajapan**

El municipio de Pajapan se encuentra ubicado en la zona sur del estado de Veracruz en las estribaciones de la sierra de San Martín. El municipio tiene una superficie de 305.98 km<sup>2</sup>. Según CONAPO, Pajapan tiene un índice de marginalidad de 1.245, por lo tanto un grado de marginalidad muy alto (CONAPO, 2006).

El municipio de Pajapan lo habitan 14,091 habitantes; siendo 7,048 hombres y 7,043 mujeres, repartidos en 3173 hogares. El municipio se compone de 47 localidades, siendo la cabecera municipal la que tiene más población, con 8,426 habitantes. Se considera a Pajapan un municipio indígena (Gno del Estado, 1998). Sólo considerando la lengua, existen en el municipio 6,986 hablantes de lengua náhuatl, 3,521 hombres y 3,465 mujeres, que representa el 61.11% de la población municipal (Gobierno de Veracruz, 2009).

Según INEGI (2003), para 2001 había 3,115 viviendas habitadas en el municipio. De esas, el 79% tenía luz eléctrica, 70% agua entubada y sólo el 15% drenaje. En términos sanitarios, posee cuatro unidades de salud donde laboran 5 médicos. En 2001 se dieron en el municipio 22,411 consultas externas.

En términos educacionales, el 41% de los adultos del municipio de Pajapan (15 y más años) es analfabeto y el 42% de los habitantes con más de 5 años no tienen instrucción alguna (INEGI, 2003). La educación básica es impartida por 20 planteles de preescolar, 22 de primaria y 2 de secundaria. (Gobierno de Veracruz, 2009).

El municipio se basa económicamente en el sector primario, la agricultura y ganadería. El municipio cuenta con una superficie total de 24,194.524 hectáreas, de las que se siembran 3,752.513, en las 1,374 unidades de producción. Además tiene una superficie de 21,736 hectáreas dedicadas a la ganadería, en donde se ubican 1,201 unidades de producción rural con actividad de cría y explotación de animales (Gobierno de Veracruz, 2009).

La organización del Ayuntamiento incluye un Presidente municipal, un síndico único y un regidor único. En el periodo 2005-2007, la presidencia municipal por primera vez tuvo alternancia y gobernó el PAN, por medio del Prof. Simón Martínez Hernández en coalición con el Dr. Manuel Domínguez Martínez, del PRD, quien fungió como síndico municipal. Los presidentes anteriores habían sido del PRI. En el periodo

2001-2004 el Sr. David Martínez Ausencia (PRI), en 1998-2000 Adolfo Cruz Matías (PRI) y en 1995-1997 Gonzalo Antonio Hernández (PRI) (Gobierno del Estado de Veracruz, 2009).

La localidad de Pajapan, que es la cabecera municipal, cuenta con una población de 7,303 habitantes, el 46.61% de los habitantes de 15 años y más es analfabeto, el 76.77% no tiene completa la primaria, el 54.23% no cuenta con servicio sanitario exclusivo, el 21.57% no cuenta con energía eléctrica y el 59.62% de las viviendas cuentan con piso de tierra. Por esto, es considerada como de muy alta marginación (CONAPO, 2006). Cabe señalar que el trabajo de campo se realizó en la cabecera municipal del municipio de Pajapan.

Al 28 de febrero de 2003, según Sedesol (2004) en Pajapan 2,176 familias eran beneficiarias del programa Oportunidades (68.5% del total de los hogares del municipio), y 108 del programa *leche*. Para 2006, aumentó el número de familias a 2,886 (90% del total de los hogares del municipio) en el bimestre de agosto de 2006 (Oportunidades, 2006c). Es decir, la inmensa mayoría de habitantes del municipio de Pajapan son beneficiarios de Oportunidades.

## Organización del documento

Este libro se compone de siete capítulos más las conclusiones generales. En el primer capítulo se discuten los conceptos de ciudadanía y construcción ciudadana. En el segundo capítulo se describe el diseño general del programa, enfatizando las “nuevas” relaciones entre pobres y gobierno que supuso la creación de Progresa y luego de Oportunidades. El tercer capítulo discute el campo de la política social donde se inserta Oportunidades, analizando los capitales económicos y políticos en disputa y analizando la efectividad de la estrategia en términos generales.

Los capítulos cuatro y cinco se centran en los actores sociales que interactúan en la operación del Programa. En el cuarto se describen a los actores gubernamentales, enfatizando la importancia de la corriente cívica y alguno de los cambios que esta corriente introdujo, así como las estrategias y presentación de la “baja burocracia”. El quinto se concentra en los actores sociales y los intermediarios institucionales, en especial a autoridades municipales y representantes de los beneficiarios.

El sexto capítulo analiza los procesos de focalización, condicionalidades y puertas de salida, enfatizando los problemas para la adquisición de la membresía de beneficiario y la reproducción de los estereotipos de la cultura de la pobreza.

El séptimo presenta los mecanismos de protección de derechos de los beneficiarios, donde se concluye la dimensión individual de los

sistemas de protección, la importancia de los mecanismos de transparencia, la limitación de las acciones colectivas y cómo se resuelven los problemas en la práctica, tomando como referencia la experiencia etnográfica.

Por último, las conclusiones generales discuten los aportes y limitaciones del programa Oportunidades en los procesos de construcción ciudadana.