

# ¿Relaciones Directas o Mediadas?

## Participación Ciudadana y Control Social en el Programa Bolsa Familia

por Felipe Hevia. CIESAS-Golfo

**Los programas de transferencias condicionadas** son clave para aliviar los efectos de la crisis económica entre los pobres de América Latina. Sin embargo, su implementación genera dos riesgos: aumento del clientelismo político –cambiar favores por votos– y aumento de la brecha de poder [power gap] entre los pobres y las autoridades locales. Para acceder al programa y recibir los apoyos económicos, las familias dependen de que las autoridades responsables las inscriban en el padrón de beneficiarios y validen las condicionalidades. Esto hace que los actores gubernamentales mejoren su posición de poder en el ámbito local y/o puedan pedir apoyos políticos a cambio.

Para disminuir estos riesgos, el Programa Bolsa Familia de Brasil diseñó mecanismos preventivos: los criterios de selección de las familias beneficiarias son claros; las bases de datos de los beneficiarios son públicas; se incorporaron a los municipios en las funciones de identificación de las familias pobres y de validación de las condicionalidades; la entrega de los apoyos se realiza por medio de instituciones bancarias; y se crearon Instancias de Control Social para vigilar y monitorear a las autoridades en estas tareas. Estos mecanismos de control poseen representación paritaria entre autoridades y sociedad civil, siguiendo el modelo de gestión participativa que Brasil ha implementado en su política de protección social.

Pero además de estas acciones, para impedir el clientelismo político en el nivel local, Bolsa Familia fortaleció las relaciones directas e inhibió la mediación de líderes y organizaciones. Eliminando cualquier tipo de intermediación social (por medio de organizaciones sociales) y política (por medio de la participación de partidos u operadores políticos) en los procesos de ingreso, permanencia, recepción de los apoyos y salida, los arquitectos del programa pretendían evitar que el Programa se usara para fines clientelares. La información para incorporarse a Bolsa Familia se transmitió por la televisión, radio y por la escuela, y la comunicación con las familias beneficiarias fue por medio de cartas y de oficinas de asistencia social.

La decisión de evitar la intermediación tuvo consecuencias intencionales positivas, siendo la más importante la percepción de los beneficiarios sobre el poco uso clientelista de Bolsa Familia en el nivel local. Por medio de una encuesta aplicada a los beneficiarios de bolsa familia en dos barrios populares de las ciudades Sao Paulo (SP) y Salvador (BA), el 84% de los entrevistados opinaron que los líderes locales no intentan aprovecharse del programa con fines político-electorales y sólo el 2,4% de los entrevistados afirmó haber escuchado amenazas como la desaparición del programa en caso que un candidato no ganara la elección. Esto no implica, sin embargo, ausencia de intencionalidad política en el uso y distribución de Bolsa Familia a nivel nacional, específicamente en el aumento de beneficiarios dependiendo del calendario electoral.

Pero evitar la intermediación generó al menos dos consecuencias no intencionales. En primer lugar, los beneficiarios tuvieron dificultades para recibir información y para controlar al programa desde abajo. La falta de espacios de comunicación y organización de los beneficiarios no permitió resolver colectivamente problemas

comunes, o acceder a mayor información sobre otros programas sociales. Y en segundo lugar, se mantuvo la asimetría de poder entre el beneficiario individual y el poder público: enfrentar a una familia sola en contra de todo el aparato burocrático del gobierno resulta en una disparidad creciente de poder que la acción colectiva intenta nivelar. Agregando intereses es más factible representarlos y acceder a la voz, sobretudo en población pobre que no tiene otros medios de acceso al espacio público. Pero los beneficiarios de Bolsa Familia tienen problemas para ser “representados” en las instancias de control social por falta de organizaciones y líderes locales que cumplan esta función. Esto colabora en el proceso de “despolitización” de las instancias formalmente existentes para el control social y la participación ciudadana: sin representación efectiva ni recursos de poder, las instancias de control social de Bolsa Familia se convierten en instancias “decorativas”, más que deliberativas, de participación.

Así, para que los efectos positivos de los CCT lleguen a la población más pobre de los países de América Latina, es necesario fortalecer y fomentar los espacios de participación y vigilancia ciudadanos, donde los pobres dejen de ser considerados parte del problema y se conviertan en agentes activos que pasen a ser parte de la solución.