

## De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox<sup>1</sup> *Felipe Hevia de la Jara\**

### RESUMEN

El cambio de Progres a Oportunidades en 2002 no fue sólo una mudanza de nombre. Por medio de una “etnografía institucional” pueden distinguirse cuatro diferencias entre estos programas: nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa; ampliación a zonas urbanas; mayor incorporación por “densificación”; y nuevas formas de relación entre los beneficiarios y el Programa. Estos cambios son producto de la “corriente cívica”, una corriente de política pública originaria de ciertas organizaciones de la sociedad civil, portadora de un proyecto político prodemocrático y que estuvo a cargo del Programa desde 2001. Esta corriente intentó realizar una serie de reformas que tuvieron efectos positivos aunque limitados.

**PALABRAS CLAVE:** política social, mitigación de la pobreza, sociedad civil, cambio organizacional, gestión pública.

### ABSTRACT

The transformation of Progres to Oportunidades in 2002 was not only a name change in the most important Mexican conditional cash transfers program. Through an “institutional ethnography” can be distinguished four differences between these programs: new objectives, components and administrative structure; broadening to urban areas; wider incorporation by “densification”, and new forms of relationship between beneficiaries and the program. These changes are the result of the outbreak of a “civic current”, whose policy originally from civil society organizations carried a pro-democratic political project and was in charge of the program since 2001. This current attempt to perform a series of reforms, which were positive but of limited effect.

**KEY WORDS:** social policy, poverty mitigation, civil society, organizational change, public management.

<sup>1</sup> Este artículo recoge algunas de las conclusiones de mi tesis doctoral (Hevia, 2007a) así como parte de los resultados de la investigación “Construção da cidadania e programas de transferencias de renda condicionados: comparando Bolsa Familia (Brasil) e Oportunidades (México)” desarrollada por el autor entre 2007 y 2008, con el apoyo financiero de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Sao Paulo-FAPESP. Agradezco los comentarios de Samana Vergara-Lope, Ernesto Isunza, Jonathan Fox, Gonzalo Saraví, Luis Reygadas y los dictaminadores anónimos.

\* Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo, Xalapa. Correo electrónico: fhevia@ciesas.edu.mx



situaba la mayor incidencia de la pobreza extrema en el campo (Levy, 2004; SHCP, 1997), Santiago Levy y Antonio Ponce de León, los arquitectos del programa, optaron por hacer un esfuerzo rigurosamente focalizado. Para ello, a diferencia de lo que sucedía con los anteriores programas de combate a la pobreza –Pronasol y los programas de abasto rural (de la Compañía Nacional de Subsistencia Popular)– determinaron que fuera la familia, y no la comunidad, la unidad de intervención. Ello implicó, entre otras cosas, eliminar la necesidad de la intermediación de organizaciones comunitarias en todo el proceso de operación (Hevia, 2008).

Así, se desarrolló un doble proceso de focalización. En primer lugar, se determinaba la localidad rural que sería beneficiada por el programa a partir de la información censal y de que contara con la infraestructura adecuada para cumplir con las corresponsabilidades (escuela y centro de salud). Una vez elegida se enviaba a un cuerpo de entrevistadores, quienes censaban el 100% de los hogares en dicha localidad y, mediante un complejo proceso de asignación de puntajes, se seleccionaba a las familias favorecidas, las cuales integraban un padrón único de beneficiarios. Este padrón representó, por vez primera en la política social mexicana, un mecanismo de gestión confiable, y el hecho de que fuera público ayudó en el proceso de transparencia y apartidismo que el Programa quería llevar a cabo (Progres a, 1999; Skoufias, Davis y De la Vega, 2001; Levy y Rodríguez, 2005).

Progres a también representó una innovación en lo que se refiere al tipo de apoyo que entregaba: en vez de subsidios o canastas de productos se optó por entregar dinero en efectivo, y sólo algunos apoyos específicos en especie, como el complemento nutricional. Para evitar el uso político que esta entrega de dinero representaba para las familias más pobres, se decidió que fueran ciertas agencias financieras las que realizaran esta tarea, como la Banca Popular (Bansefi), el sistema de giros telegráficos (Telecomm), e incluso la banca privada (BBVA-Bancomer).

Sin embargo, para que ese apoyo fuera orientado a la creación de capital humano, la innovación central de Progres a fue condicionar la entrega de estos beneficios a actividades que reportaran un incremento del mismo y reforzaran la triada educación-salud-alimentación: las familias sólo recibirían los apoyos si cumplían con

enviar a sus niños a la escuela; asistir a pláticas y consultas médicas; y utilizar los apoyos para el desarrollo familiar. Para ello, se creó un sistema de seguimiento y validación de corresponsabilidades, esta última actividad a cargo de las secretarías (ministerios) de Salud y Educación estatales. De esta forma, se formaron instancias de comunicación intersecretarial donde participaban representantes de Salud, Educación y Desarrollo Social.

A esta serie de cambios e innovaciones se sumó la generación de evaluaciones externas de impacto, a cargo de instituciones independientes, como universidades y centros de investigación, adicionales a los procesos internos de seguimiento y monitoreo. Estas evaluaciones, presentes desde el inicio del Programa, mostraron buenos resultados en términos del mejoramiento del acceso a los servicios de educación y salud; en el peso y la talla de los niños; y en mejoras de la calidad de vida de las familias (Insap y CIESAS, 2006; Oportunidades, 2007a). La independencia de sus autores y lo positivo de los resultados convirtieron a las evaluaciones en uno de los principales activos del Programa.

Con la llegada de Vicente Fox al poder en 2000, Progresá logró sobrevivir a la alternancia y continuó funcionando regularmente. Otra de las innovaciones en un país acostumbrado a atestiguar cómo el nuevo sexenio desmantelaba lo que había hecho el anterior. Sin embargo, en 2002 se emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, que desaparecía a Progresá.

Este fue un cambio de nombre mediante el cual la administración de Fox buscó diferenciarse del anterior gobierno, pero implicó también una serie de modificaciones que permitían, si no hablar de dos programas diferentes, por lo menos sí hacerlo de dos etapas distintas, constituyéndose en un ejemplo paradigmático de un *sistema de cambios incrementales* al interior de un programa social (Lindblom, 2007).

Como se discute en las conclusiones, los cambios identificados, si bien son centrales al interior del Programa, en el contexto general de las políticas sociales representan sólo pequeños ajustes menores, más que modificaciones importantes en la estrategia de mitigación de la pobreza. Con estos cambios incrementales no se logró modificar las tendencias de reproducción de la pobreza que implican los

programas de transferencia de renta focalizados (Hevia, 2007a), confirmando las conclusiones de Lautier (2001: 96) en el sentido de que “los objetivos de la políticas sociales, especialmente las que tienen por objeto la pobreza, no es eliminar la pobreza. Tratan de contenerla, de evitar que aumente, pero al mismo tiempo la preservan regulándola”.

En este artículo se argumenta, en primer lugar, que la magnitud de las transformaciones al interior del Programa fue mucho mayor que la que supondría un mero cambio cosmético, sólo de nombre, del proyecto de mitigación de la pobreza más reconocido y estudiado en México. En segundo lugar, se sostiene que la posibilidad de estos cambios se debe a la irrupción de una corriente de política pública que denominamos “corriente cívica”, proveniente de ciertas organizaciones de la sociedad civil, portadora de un proyecto político prodemocrático y responsable del Programa desde 2001. Como se verá, esta corriente intentó instrumentar una serie de reformas en el Programa, las cuales se explican a la luz de las características propias del grupo que las impulsó: sus orígenes cívicos; el conocimiento y el trabajo de campo en las comunidades; y un compromiso ético-político con los pobres, relacionado con lo que hemos definido como una ética del compromiso. En tercer lugar se reconoce que estos cambios, importantes para millones de beneficiarios, no dejaron de ser limitados, puesto que no lograron modificar las asimetrías de poder al interior del Programa, ni su articulación con el resto de las políticas sociales.

Para desarrollar el argumento, nos basamos en lo que Jonathan Fox denomina una etnografía institucional, esto es, un estudio etnográfico de las operaciones reales de una institución, el cual permite acceder a la lógica interna de las instituciones específicas para poder dar cuenta de sus cambios y continuidades (Fox, 2005: 87). La etnografía institucional, junto con el concepto de “desempacar” (*unpack*) las prácticas y relaciones horizontales y verticales de las agencias gubernamentales (Fox, 1992: 39; 1996: 1089) forman lo que Migdal define como la antropología del Estado, es decir, el estudio de las diversas partes del Estado en sus ambientes y de la relación de cada una de ellas con las demás (Migdal, 2001: 124).

Este abordaje posee ventajas analíticas sobre los estudios más convencionales de instrumentación de políticas, puesto que asigna

especial importancia a las trayectorias de los “analistas” y los encargados de operar el programa, otorgándole especial importancia a los universos simbólicos y proyectos políticos que están detrás de estos actores (Delamaza, Oschenius y Robles, 2006); además de que permite describir cómo los efectos de los cambios institucionales son diferenciados entre los actores. En efecto, los cambios que en el contexto general pueden resultar *incrementales* para los actores locales –tanto sociales como estatales– implican modificaciones significativas.

### **CORRIENTE DE POLÍTICA PÚBLICA Y PROYECTOS POLÍTICOS**

Para caracterizar las diferencias que se generan entre Progres y Oportunidades como producto de la irrupción de la corriente cívica es necesario primero introducir los conceptos de “corriente de política pública” y “proyectos políticos”. El primero fue desarrollado por Jonathan Fox (1992: 39) como *policy currents*, quien lo utilizó para designar a las alianzas entre actores estatales y sociales que desarrollan estrategias en conjunto a favor de sus perspectivas. Estas corrientes de política pública pueden comprenderse como alianzas más específicas entre actores sociales y estatales que ocurren bajo el amparo de diferentes proyectos políticos.

El concepto de proyecto político que aquí se utiliza fue desarrollado por Evelina Dagnino (2002: 372), quien usa el término “[...] en un sentido cercano a la visión gramsciana, para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, etcétera, como lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos”.

Es decir, por un lado apunta claramente al concepto de *cultura política* que predomina en las ciencias políticas y en la antropología, pero añade un tema central: la orientación política de los sujetos, la dimensión propiamente política de conflicto por el poder. Los estudios de cultura política son extremadamente útiles para caracterizar ese conjunto de ideas (creencias, intereses, valores, etcétera), pero no lo son tanto para comprender la forma en que los grupos que detentan esas ideas se enfrentan y luchan por el poder; elemen-

to que, en cambio, el concepto de proyecto político sí incluye (Hevia, 2005).<sup>2</sup> Los *proyectos políticos* trascienden no sólo a los partidos políticos sino también a la diferencia dicotómica Estado-sociedad civil, tanto por los procesos de democratización en América Latina como por la trayectoria personal de varios activistas de la sociedad civil que pasaron a ocupar puestos en diferentes gobiernos (Dagnino, 2006; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Delamaza, Oschenuis y Robles, 2006).

Según Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) en la región coexisten dos grandes proyectos políticos: el neoliberal y el democrático, a los que se suma, como telón de fondo, un tercer proyecto anterior: el corporativo autoritario. Estos proyectos se encuentran en lo que Dagnino (2002: 380) define como una confluencia perversa, donde “apuntando hacia direcciones opuestas y hasta antagónicas [...] [ambos proyectos] requieren de una sociedad civil activa y propositiva”. Se utilizan los mismos conceptos (como ciudadanía, sociedad civil, participación, o rendición de cuentas) con definiciones y contenidos divergentes (Dagnino, 2006; Isunza, 2005; Hevia, 2005). Finalmente, el contenido de estos proyectos dependerá del campo de la política en el que se inserte el análisis.

Para la política social, al primer proyecto (el neoliberal) lo representan los nuevos programas focalizados; los proyectos orientados a la extrema pobreza; y la incorporación de organizaciones y voluntarios a su combate. El proyecto democrático o participativo, desarrollado principalmente en Brasil, tiene como horizonte principal la construcción de ciudadanía y defiende políticas universales de protección de derechos, basándose en la participación ciudadana, el control social, la descentralización y la rectoría del Estado como principal responsable de proteger esos derechos (Sottoli, 2000; Franco, 2001; Roberts, 2001; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004; Avtrizer y Anastásia, 2007; Coelho y Nobre, 2004; Lavinás, 2007).

Estos conceptos –corriente de política pública y proyectos políticos– se ejemplifican, en el presente caso de estudio, con la llegada, producto de la alternancia política de 2000, de la que denomina-

<sup>2</sup> Para un análisis de la cultura política desde la antropología, véanse Tejera Gaona (2000); y Alder y Melnik (1998); desde la ciencia política pueden consultarse Almond y Verba (1989) y Peschard (1995). Para una discusión entre estos conceptos, véase Hevia (2005).

mos como *corriente cívica*. Esta corriente tiene sus orígenes en organizaciones no gubernamentales (ONGs) como Causa Ciudadana o Alianza Cívica,<sup>3</sup> y representa la irrupción de un proyecto prode-mocrático más ligado a la sociedad civil y al trabajo no gubernamental, que llegó a puestos importantes en la política de desarrollo social del gobierno de Vicente Fox. Si bien esta corriente política no funcionaba orgánicamente como tal, logró incorporar a personalidades de la sociedad civil en algunos puestos clave.

La incorporación de la corriente cívica en el gobierno de la alternancia respondió a motivaciones políticas, siendo las principales el aporte electoral de este sector, muchos de cuyos miembros impulsaron el denominado *voto útil*, cuyo argumento central era unir a todas las fuerzas para sacar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la Presidencia (Alonso, 2000), así como cierta tendencia, sobre todo al comienzo del sexenio, a establecer una nueva relación entre el gobierno y las organizaciones civiles más prominentes, decisión que también pudo constatarse con la creación de una oficina específica en Los Pinos para relacionarse con las organizaciones de la sociedad civil (oscs).<sup>4</sup>

En efecto, Vicente Fox incorporó en diversas áreas de su gabinete a personeros que venían de oscs o que tenían fuertes vínculos con ellas, entre otros a su vocero Rubén Aguilar; a su hermano Octavio Aguilar (oficial mayor de la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol); a Xóchitl Gálvez en el Instituto Nacional Indigenista (después Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI); a Rodolfo Elizondo en la oficina de Alianza Ciudadana en Los Pinos; y a otros en algunos puestos clave de la Sedesol.

Justo a esta Secretaría llegó en 2000 Josefina Vázquez Mota, antigua y destacada militante del Partido Acción Nacional (PAN), quien trajo consigo a personal ligado a grupos católicos y empresariales, como al subsecretario de Desarrollo Social y Humano, Anto-

<sup>3</sup> Causa Ciudadana es una ONG fundada por Demetrio Sodi (ex senador del PRD y ex candidato a jefe de gobierno del PAN) y José Agustín Ortiz Pinchetti (ex oficial mayor del gobierno del Distrito Federal). También tuvo como presidentes a Rubén Aguilar (ex sacerdote jesuita y vocero del presidente Fox) y a Cecilia Loria (ex directora general del Instituto Nacional de Desarrollo Social). De Alianza Cívica viene Rogelio Gómez-Hermosillo (coordinador nacional de Oportunidades).

<sup>4</sup> Esta oficina era la denominada Alianza Ciudadana, a cargo en sus inicios de Rodolfo Elizondo, a quien sucedió en el puesto Bernardo Ávalos. Desapareció a principios de 2002.

nio Sánchez, y a José de Jesús Castellanos. Sin embargo, también incorporó a dos corrientes más: una *técnica*, representada por los subsecretarios Miguel Székely y Rodolfo Tuirán, ligados a la academia, y otra *cívica*, representada por Rogelio Gómez Hermosillo en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y Vicente Arredondo en Progres a.

Algunos indicadores permiten caracterizar los aportes de la corriente cívica a la política social en los años 2000-2006, siendo su mayor logro su participación en el cabildeo para la aprobación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley Federal de Fomento a las Acciones Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. La primera, además de garantizar el derecho al desarrollo de los más pobres, contiene candados de financiamiento para los programas sociales, y regula los derechos a la participación y a la contraloría social, centrales para el fortalecimiento de la ciudadanía, a pesar de que sus críticos, como Julio Boltvinik (2005), argumentan que tiene limitaciones, ya que se trata de una ley contra la pobreza y no a favor del desarrollo integral, mientras que la segunda incluyó la creación de políticas de fomento a las oscs; la constitución de un Consejo Técnico permanente; y el reconocimiento legal al sector.

### **LA CORRIENTE CÍVICA EN PROGRESA-OPORTUNIDADES**

Como ya se dijo, Vázquez Mota nombró en primer lugar a Vicente Arredondo como coordinador de Progres a en 2000. Arredondo era miembro del Instituto para la Promoción de la Cultura Cívica y había sido director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Reemplazó en el cargo a Daniel Hernández Franco, quien venía desempeñándose como coordinador nacional de Progres a tras la muerte prematura de José Gómez de León, el primero en dirigir el Programa.<sup>5</sup> Sin embargo, Arredondo sólo duró un año en el puesto y su salida tuvo que ver con problemas de gestión. En 2001 pasó a la Subsecretaría de Prospectiva de Sedesol y arribó Gómez-Hermosillo a la Coordinación Nacional de Progres a, dejan-

<sup>5</sup> Hernández Franco trabajó posteriormente como jefe de asesores de Josefina Vázquez Mota.

do en su lugar en el Instituto Nacional de Desarrollo Social a Cecilia Loría Savignon, quien era presidenta de Causa Ciudadana.

Rogelio Gómez-Hermosillo Marín estudió sociología en la UNAM y comenzó desde joven a trabajar en el Centro de Estudios Ecueménicos (una ONG ligada a la obra social de la Iglesia católica mexicana), del que llegó a ser director en 1985. Trabajó en y dirigió también Alianza Cívica y colaboró en la Fundación Vamos A. C. Su primer puesto en la esfera gubernamental fue como director del Indesol en 2000, la oficina más visible de vinculación con la sociedad civil organizada.

Cuando llegó a Progresía, Gómez-Hermosillo llevaba consigo un equipo reducido de trabajo que se convirtió en su equipo asesor: José Díaz, Luis Barquera y Amalia Zavala, la gran mayoría con orígenes ligados al trabajo en organizaciones de la sociedad civil. Junto con este equipo, también se unió el doctor Carlos Rodríguez Ajenjo, quien se había desempeñado como subdirector del DIF (Desarrollo Integral de la Familia) y trabajaba en ese entonces en el área de la salud mental. Llegó a Progresía invitado por Gómez-Hermosillo, a quien conocía desde hacía años por ser esposo de Cecilia Loría (Indesol). Él se fortaleció con la llegada de Concepción Steta en 2003, quien también provenía de una relación estrecha con la sociedad civil. Antes de llegar a Progresía-Oportunidades trabajó varios años en Fomento Cultural y Educativo A. C.

Los otros miembros de la alta dirección, si bien no provenían de esferas cívicas, se adaptaron bien a la forma de trabajo que impuso Gómez-Hermosillo. Así, entre 2002 y 2006, además de a los *cívicos* es posible identificar a los *ingenieros*, grupo integrado por Ramiro Ornellas, en Atención y Operación; Angélica Castañeda, a cargo de Liquidación y Padrón; y Rosa María Farell, directora general de Administración.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El grupo de los ingenieros estaba formado por el director general de Atención y Operación, Ramiro Ornellas Hall, y la directora general de Padrón y Liquidación, Angélica Castañeda Sánchez (recomendada por Ornellas para ese puesto técnico), quienes antes de trabajar en el Programa se desempeñaban en la iniciativa privada. Ornellas se integró primero en la dirección de Padrón, en los tiempos del interinato de Daniel Hernández, a quien conocía por medio de contactos de la Universidad Anáhuac. Por último, la directora general de Presupuesto, Rosa María Farell Campa, hija del connotado priista Arsenio Farell Cubillas, ex secretario de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se mantuvo desde los orígenes del Programa. Si bien Rosa María Farell es odontóloga de profesión, ha trabajado en la administración pública por mucho tiempo, primero en el DIF y luego en la Secodam como comisaria hasta la llegada de su

Cuando Gómez-Hermosillo y su equipo llegaron a Progres a tuvieron que enfrentarse a dos grupos de poder que limitaban la posibilidad de incorporar nuevos componentes ligados a un discurso más ciudadano. Uno tenía que ver con que la toma de decisiones seguía en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) donde, por medio de la tesorera de la Federación, Evelyne Rodríguez, Santiago Levy mantenía el control. El otro grupo, que estaba relacionado con una parte de la estructura regional, venía desde la operación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). De hecho, cuando desaparece el Pronasol, en algunos estados ellos pasaron a ser coordinadores estatales.

El trabajo político para neutralizar la influencia de la SHCP se tradujo en la creación de un Consejo sin la participación de Levy, puesto que sólo lo integraban los secretarios de Desarrollo Social, Salud, Educación y Hacienda. En su calidad de director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Levy sólo pudo acceder al Comité Técnico, con menores atribuciones. Por otro lado, para neutralizar al grupo de operación se promovieron cambios en las coordinaciones estatales, que estaban a cargo tanto de la Coordinación de Operación y Vinculación como de la Dirección General de Atención y Operación.

En este contexto, la corriente cívica orientó su trabajo a tres grandes áreas identificadas con un proyecto prodemocrático, que consistían en: 1) asegurar que el Programa no se utilizara con fines políticos-partidarios, aspecto que incluyó tanto nuevas formas de relación entre los usuarios y el Programa, como el desarrollo y ampliación de los derechos de los titulares en las reglas de operación; 2) permitir que más familias pobres accedieran al Programa, esto es, mejorar su cobertura (por medio de la incorporación de algunas zonas urbanas y la activación de procesos de densificación); y 3) sumar otros componentes para alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que finalmente generaban el capital humano: educación, salud y alimentación.

Estos componentes más de orden programático se sumaron a ciertas prácticas de trabajo más cercanas a la cultura organizacio-

---

padre, cuando fue invitada por José Gómez de León (a quien había conocido cuando él era director general del Instituto Nacional de Salud Pública) a trabajar en Progres a. Farell no salió con la llegada de Gómez-Hermosillo debido a su calidad técnica y a la confianza que inspiraba su presencia en otros grupos (principalmente el de Santiago Levy).

nal de las ONGs. Muchos de los trabajos de los funcionarios en las organizaciones civiles de origen habían sido en las zonas rurales y marginadas de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y otros estados. En este sentido, la corriente cívica contaba con mucha experiencia de trabajo de campo directo con personas y comunidades, a la que se sumó la experiencia de varios de ellos en observación electoral.

Además de las características señaladas, esta corriente se puede identificar por una mística de trabajo que denominamos *ética del compromiso*. Esta forma de trabajo se caracteriza por una serie de prácticas y discursos que orientaban la realización de acciones “más allá” de lo exigido laboralmente en pos de una meta común. Esta ética es muy propia en las ONGs, las cuales generalmente de manera implícita, y producto de sus orígenes comprometidos con la causa original de la organización, exigen a sus empleados acciones “extra” de trabajo, más cercanas al “voluntariado” que a las relaciones laborales propiamente dichas. Ello implica algunas consecuencias no intencionales, como quedarse a trabajar más horas de las que fijan los contratos, trabajar los fines de semana, y/o recibir sueldos menores.<sup>7</sup>

Los discursos que sostienen esta ética enfatizan la relación política y/o moral con los objetivos de la organización. Ello se tradujo, en su lado positivo, en buenos canales de comunicación; en un espíritu de grupo que sabe que está haciendo las cosas bien; en reconocimientos nacionales –como el premio Innova– e internacionales –como los del Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial– a la labor realizada; y en asegurar la permanencia del Programa en el cambio de administración de 2006, entre otros aspectos favorables. No obstante, esta ética tuvo también efectos no deseados, como una sobrecarga laboral que lesionaba los derechos laborales de los funcionarios de primera línea, así como una sensación de injusticia, en el sentido de que los reconocimientos y las buenas evaluaciones no se traducían en mejoras laborales (Hevia, 2007a).

Antes de analizar las innovaciones que llevó a cabo la corriente cívica cabe señalar que, si bien estas acciones podrían traducirse en términos de ampliación de ciudadanía –en el sentido de proteger e

<sup>7</sup> Según Ana María de la Jara, ex presidenta de la Asociación Chilena de ONGs (comunicación personal, 2006), en términos más generales las relaciones laborales al interior de las ONGs se caracterizan por su informalidad. Algo que tiene efectos negativos para los trabajadores en términos laborales, pero también tiene ventajas para ellos: formación profesional o dificultad para despedir al personal por incompetencia o inoperancia.

incrementar los derechos sociales y políticos de los beneficiarios—, se optó más bien por una visión de capacidades, desarrollada por Amartya Sen (Sen, 1999; Sen y Foster, 2003). Esta orientación, a pesar de compartir varias características con las perspectivas de ampliación de derechos, tiene una diferencia fundamental: el enfoque de ciudadanía tiene consecuencias legales; puede ser exigible ante los tribunales nacionales e internacionales (justiciabilidad), mientras que el de capacidades no establece responsabilidad política o legal de los ejecutores de las políticas públicas para su desarrollo. En otras palabras, establecer una dirección basada en el desarrollo de derechos y de ciudadanía implicaba también la posibilidad de hacerlos exigibles al interior del Programa, situación a la que no quisieron enfrentarse los responsables de su administración.

#### **NUEVOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

En términos más discursivos, los cambios de Progres a Oportunidades se pueden observar comparando las reglas de operación y analizando el Programa Institucional de Oportunidades 2002-2006, donde también participaron activamente los miembros de la corriente cívica (Oportunidades, 2003). Así, es posible observar cómo mientras Progres se centró en la generación de capital humano por medio del establecimiento de corresponsabilidades para los apoyos en efectivo, Oportunidades añadió un segundo objetivo: la necesidad de integrar y articular las acciones del Programa con otros esfuerzos y acciones de desarrollo social.

En este sentido, Oportunidades se plantea como fin último “potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa”, y sus objetivos generales son dos: 1) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y 2) ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportu-

tunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (Oportunidades, 2003).

Si Progresá sólo se enfocó al primer objetivo, Oportunidades procuró incorporar más acciones para potenciar las capacidades de las familias. Para lograrlo, se incorporaron nuevos componentes que se sumaron a la triada de salud, alimentación y educación, y se realizaron cambios a la estructura institucional.

En 2002 comenzó a funcionar el componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”, concebido como un incentivo para que los jóvenes terminen sus estudios de educación media superior a través de la apertura de una cuenta de ahorros que pueden utilizar para diferentes acciones (estudiar, abrir un negocio, mejorar su vivienda, etcétera), siempre y cuando terminen sus estudios antes de los 22 años. El beneficio lo administra un fideicomiso público de inversión y administración, cuyos montos son autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Coordinación Nacional del Programa elabora cada año los cálculos y establece el valor de los puntos, los cuales deben ser aprobados por la SHCP. Recién en 2005, y en el contexto de la elección presidencial de 2006, se integró un quinto componente: el apoyo a los adultos mayores. A partir de 2006 el monto mensual por cada familia beneficiaria donde hay un adulto mayor de setenta años es de 250 pesos.

A diferencia de los demás componentes, el apoyo a los adultos mayores no tiene justificaciones técnicas que expliquen su inclusión; no tiene que ver con los objetivos del Programa; y tampoco es resultado de las recomendaciones de las evaluaciones de impacto. Más bien parece que su inclusión tiene que ver con la poca imaginación de Sedesol para establecer programas adecuados para adultos mayores rurales; con la experiencia operativa que el Programa Oportunidades acumuló con los años pero, sobre todo, con el contexto electoral de 2006, como una respuesta del gobierno federal a las pensiones para adultos mayores del gobierno de la ciudad de México, instauradas por el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador.

El punto anterior muestra con precisión las concesiones que tuvo que hacer la corriente cívica en el desarrollo de su administra-

ción, ya que no pudo evitar la incorporación del componente de adultos mayores, aunque no contara con alguna justificación técnica para su inclusión. Además, como se verá más adelante, incluso en el tema que mejor desarrolló, el del blindaje electoral, tampoco pudo evitar el uso del Programa para propaganda oficial.

Los nuevos objetivos y componentes vinieron acompañados también de una serie de cambios internos en la estructura operativa del Programa para mejorar sus procesos. Hasta 2002, la Coordinación Nacional poseía cuatro direcciones generales: Coordinación Regional y Sectorial, Padrón y Liquidación, Planeación y Operación, y Administración. La primera se encargaba de la coordinación entre los sectores y entre las diversas regiones; la Dirección General de Padrón era la encargada de supervisar la certificación de corresponsabilidades; y la de Planeación y Operación se encargaba de los procesos de incorporación al Programa.

Otro cambio de Progres a nivel operativo consistió en que el Programa se encargó, a partir de 2002, de la operación de los procesos de incorporación, que antes se contrataban a empresas externas. Así, para asegurar la calidad de la información recolectada se capacitó a los encuestadores no sólo en la aplicación del cuestionario, sino también en el resto del Programa, en pobreza extrema y en herramientas de comunicación, además de que se disminuyó la demanda que se les hacía de productividad.

También en el nivel operativo se mejoraron las condiciones de las Coordinaciones Estatales; se optimizó el sistema de atención ciudadana; y se fortaleció el sistema de operación conocido como 1-2-3, que incluye, por un lado, el proceso de certificación de corresponsabilidades (lo que implica la impresión y distribución de 400 mil formatos a 115 mil escuelas y 17 mil centros de salud, así como la captura de la información respectiva) y, por otra parte, la organización de la entrega de los apoyos monetarios, esto es, su cálculo para aproximadamente 10.3 millones de personas, dependiendo de la validación de corresponsabilidades; la transferencia de los recursos a las instituciones liquidadoras en los 32 estados; y la organización de 1,500 puntos de entrega donde cada titular recibe el dinero en efectivo y un recibo personalizado con el desglose de los apoyos recibidos. Estos cambios muestran, por último, la vigencia de la estrategia *incremental* como método empírico en la toma

de decisiones de la administración pública. En efecto, generar pequeños y sucesivos cambios al interior del programa también permitía disminuir la posibilidad de generar errores serios en la puesta en marcha de los cambios (Lindblom, 2007: 219-220).

### AMPLIACIÓN HACIA ZONAS URBANAS

Más visible que las mudanzas discursivas u organizacionales, la principal diferencia entre Progresá y Oportunidades fue la ampliación hacia las zonas urbanas. Hasta 2002, Progresá únicamente operó con población rural (en localidades de hasta 2,500 habitantes) y semiurbana (en localidades de hasta 15 mil habitantes), bajo el supuesto de que allí se encontraba la pobreza extrema más necesitada.<sup>8</sup> A partir de 2002 comenzó también a incluir a la población urbana, segmento que alcanzó el 36% del total de familias registradas ese año. Entre 2002 y 2005 se incorporaron más de 710 mil familias de localidades urbanas (Tabla 1).

La literatura no es muy clara sobre las explicaciones para abarcar a la población urbana, aun cuando la población rural en 2002 no estaba cubierta totalmente. Los operadores del Programa más bien argumentan la situación de desatención en la que se encontraban los pobres urbanos (Oportunidades, 2002: 24). Según el subsecretario de Prospectiva, Planeación y Ejecución de Sedesol, Gonzalo Robles, en las zonas urbanas sólo existían los programas alimentarios de tortilla y leche, además del programa para mujeres jefas de familia. En 2002 la Sedesol, congruente con la tendencia a disminuir los subsidios generalizados, desarticuló el programa de subsidios a la tortilla y sólo se mantuvo para la leche en las zonas urbanas. Es decir, los pobres urbanos prácticamente no tenían apoyos gubernamentales federales.

<sup>8</sup> Al respecto, Julio Boltvinik (2002: 31-33) discute las cifras sobre pobreza extrema y su ubicación, concluyendo que fue un error de cálculo de Santiago Levy el principal factor que contribuyó a que el gobierno de Ernesto Zedillo sostuviera que la pobreza extrema estaba en el campo. Según sus cifras, para 2000 habían 28.3 millones de pobres extremos en las ciudades y 19.1 millones en las zonas rurales (Boltvinik, 2000: 34).

TABLA 1  
**FAMILIAS INCORPORADAS AL PROGRAMA PROGRESA-OPORTUNIDADES  
 POR TIPO DE LOCALIDAD, 1998-2005**

Tipo de localidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Rural	1,091,428 (90.6%)	615,945 (80.4%)	203,781 (74.5%)	414,441 (56.4%)	576,399 (48.8%)	118,894 (69.2%)	522,823 (59.6%)	120,205 (54.8%)	<b>3,663,916</b> <b>(67.5%)</b>
Semiurbana	108,347 (9.0%)	149,401 (19.5%)	69,344 (19.5%)	245,325 (33.4%)	179,287 (15.2%)	37,121 (21.6%)	141,841 (16.2%)	42,207 (19.3%)	<b>972,873</b> <b>(19.7%)</b>
Urbana	4,502 (0.4%)	924 (0.1%)	578 (0.2%)	75,468 (10.3%)	424,376 (36%)	15,695 (9.1%)	213,145 (25.9%)	56,794 (25.9%)	<b>791,482</b> <b>(14.6%)</b>
<b>Total</b>	<b>1,204,277</b> <b>(100%)</b>	<b>766,270</b> <b>(100%)</b>	<b>273,703</b> <b>(100%)</b>	<b>735,234</b> <b>(100%)</b>	<b>1,180,062</b> <b>(100%)</b>	<b>171,710</b> <b>(100%)</b>	<b>877,809</b> <b>(100%)</b>	<b>219,206</b> <b>(100%)</b>	<b>5,428,271</b> <b>(100%)</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Oportunidades, 2006a.

Rural: menos de 2,500 habitantes; semiurbana, de 2,500 a 15 mil habitantes; y urbana

A ello resulta necesario sumar, por un lado, las eventuales dificultades para validar los servicios de salud y educación en localidades que luego pasaron a integrarse al Programa y, por el otro, la decisión política de incorporar en él la atención a la pobreza extrema urbana como un acto de innovación.<sup>9</sup> La evaluación positiva que se tenía de los resultados de Progresá ayudó a que el Programa se transplantara a las zonas urbanas sin adecuaciones mayores en su operación: corresponsabilidades, entrega de apoyos económicos bimensualmente, etcétera.

Sin embargo, la ampliación hacia las zonas urbanas implicó cambios operativos de importancia central, sobre todo en lo concerniente a la selección y aplicación de las encuestas. El proceso de selección de Progresá en las zonas rurales consistía en una doble focalización: selección de localidades de alta y muy alta marginación y encuesta al 100% de las familias de la localidad. En las zonas urbanas, además del tiempo y de los costos de aplicar una encuesta al 100% de las familias, se sumaba la complicación de seleccionar a las localidades (colonias, o áreas geoestadísticas básicas, AGEBS) de alta y muy alta marginación.

Por esta razón se diseñó un mecanismo de atención por módulo y por autoselección, mediante el cual los ciudadanos que querían ser beneficiarios del Programa debían inscribirse en los módulos, además de que se introdujo la aplicación de una cédula rápida que agilizó la captura e incorporación de las familias beneficiarias. Sin embargo, algunas evaluaciones externas detectaron que este nuevo modelo de incorporación tuvo serios errores, siendo el más grave que los costos de oportunidad para la inscripción en el Programa afectaban a las mujeres que trabajaban, a los indígenas y a quienes tenían niños pequeños, justamente la población objetivo (Coady y Parker, 2005). Esta circunstancia se intensificó en parte por el tipo preferente de incorporación que Oportunidades adoptó: la incorporación por densificación.

<sup>9</sup> A varios informantes en cargos directivos del programa y a algunos líderes de organizaciones sociales se les preguntó si no habían influido en la decisión las razones electorales (en el sentido de facilitar el acceso a los votos urbanos); no obstante, ninguno de ellos contestó afirmativamente.

## INCORPORACIÓN POR DENSIFICACIÓN

En un seminario de 2001, el recientemente nombrado coordinador nacional del Programa Oportunidades, Rogelio Gómez-Hermosillo, planteaba:

Un tema que me interesa mucho, y que me parece nos puede ayudar a enfrentar una de las grandes críticas sobre el Programa en torno a la exclusión de familias en comunidades de alta marginación, es que en 2001 ha habido un esfuerzo de densificación, aprovechando el proceso de recertificación de las familias que cumplían tres años en el Programa. [...] Más de la mitad de la nueva incorporación de este año [2001], [que asciende a] 400 mil familias, es rural; y proviene principalmente de localidades donde ya ha estado operando Progres a (Gómez-Hermosillo, 2003: 357-358).

En efecto, entre 1997 y 2001 la mayor cantidad de familias que ingresaron lo hicieron en nuevas localidades, pero a partir de 2002 se incorporaron al Programa proporcionalmente más familias en localidades donde al menos una familia ya disfrutaba de sus beneficios. A este proceso de registrar a familias en localidades donde ya existía el Programa se le denominó “densificación”. Como se observa en la Tabla 2, en Oportunidades han entrado proporcionalmente más familias por densificación que provenientes de nuevas localidades.

Como lo muestra la Tabla 2, entre 1998 y 2005 se incorporaron un total de 5,428,271 familias, de las cuales 3,704,057 (68%) provenían de nuevas localidades y 1,724,214 (32%) de localidades que ya participaban en el Programa. Si revisamos la tabla, sin embargo, podemos constatar que la gran mayoría de la densificación se realizó después de 2002, o sea, con Oportunidades y no con Progres a.

Algunas de las razones por las que se atendieron localidades ya incorporadas están relacionadas con la dinámica propia de la población, donde las personas migran o mueren, donde nuevas familias se crean. La localidad nunca es la misma después de tres años. Otra causa tiene que ver con el aumento de la cobertura de salud y/o educación, que permite validar las corresponsabilidades y, por ello, atender a más personas.

TABLA 2  
 NÚMERO DE FAMILIAS INCORPORADAS  
 A PROGRESA-OPORTUNIDADES SEGÚN  
 TIPO DE LOCALIDAD (NUEVA/DENSIFICADA), 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nuevas localidades	1,116,645 (92.7%)	751,577 (98.1%)	234,781 (85.8%)	556,674 (75.7%)	577,736 (49%)	16,006 (9.3%)	348,773 (41.8%)	65,865 (30%)
Densificadas	87,632 (7.3%)	14,693 (1.9%)	38,922 (14.2%)	178,560 (24.3%)	602,326 (51%)	155,704 (90.7%)	493,036 (58.6%)	153,341 (70%)
<b>Total</b>	<b>1,204,277 (100%)</b>	<b>766,270 (100%)</b>	<b>273,703 (100%)</b>	<b>735,234 (100%)</b>	<b>1,180,062 (100%)</b>	<b>171,710 (100%)</b>	<b>841,809 (100%)</b>	<b>219,206 (100%)</b>

Fuente: elaboración del autor con información de Oportunidades, 2006a.

Ahora bien, la densificación también refleja un problema central que escapa al análisis en este artículo: la existencia de errores de exclusión en los primeros años de Progres a. En efecto, la focalización del Programa Oportunidades, aun siendo mejor que en otros programas focalizados (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004) y más efectiva para transferir dinero a los más pobres (Skoufias, Davis y De la Vega, 2001; Adato, 2004), contiene errores de exclusión e inclusión que pudieron verse reflejados en la alta cantidad de familias rurales que vivían en localidades donde ya operaba el Programa y que no estaban recibiendo los apoyos. A partir de lo anterior surgen, en los primeros años, conflictos comunitarios entre las familias que recibían o no el apoyo del Programa (Adato, 2000), razón por la cual se infiere que los errores de exclusión en las zonas rurales merecen mayor atención.<sup>10</sup>

Por otro lado, incorporar por densificación (y no por nuevas localidades) alteró los procesos de acceso al programa, puesto que tanto en las zonas urbanas como en las rurales ya no es una encuesta al 100% de la población la que define los criterios, sino un sistema de autoselección, con el consecuente aumento de los costos para los usuarios. Este cambio también genera que en los procesos de densificación los intermediarios locales (como los enlaces o los vocales) obtengan mayor importancia (Escobar y González de la Rocha, 2005a; 2005b), lo cual contribuye para que aumenten su poder como intermediarios institucionales (Hevia, 2009).

### **RELACIONES SOCIEDAD-ESTADO: DE LA PARTICIPACIÓN INVISIBLE A LA PARTICIPACIÓN LIMITADA**

Desde sus orígenes, la aspiración de Progres a fue convertirse en un programa técnico y no político, vale decir, basado en diagnósticos precisos, con sistemas claros de operación, focalizado, orientado a la creación de capital humano, evaluado, y no utilizado electoralmente. De ahí que en sus documentos centrales (programa institucional, reglas de operación, evaluaciones de impacto) constantemente se refuerce la idea de generar nuevas relaciones entre los receptores de

<sup>10</sup>Coady, Grosh y Hoddinott (2004); Coady y Parker (2005); y Boltvinik (2005) presentan interesantes análisis sobre la cobertura y focalización del Programa.

los programas sociales y el gobierno. El discurso oficial de Progresas (y luego de Oportunidades) reitera la idea de que este Programa crea una nueva relación entre los pobres y el gobierno.

En Progresas se generaron importantes *candados* para evitar el uso político del Programa: la selección de localidades y de beneficiarios por medio de información estadística y confiable; la creación de un padrón público de beneficiarios; la entrega de los apoyos económicos por medio de las instituciones financieras; y la prohibición de entregar recursos o incorporar beneficiarios en épocas electorales. Como parte de estos *candados*, también se intentó en su diseño evitar al máximo la intermediación de organizaciones y líderes comunitarios, así como de las autoridades municipales. El argumento consistía en que, en general, las organizaciones campesinas y las autoridades locales respondían todavía al modelo corporativo-autoritario instaurado en la época posrevolucionaria y en que, por lo tanto, era mejor establecer instancias de comunicación directa entre los beneficiarios y el gobierno (Levy y Rodríguez, 2005).

Gómez-Hermosillo, quien trabajó mucho tiempo defendiendo las elecciones limpias en Alianza Cívica (a donde regresó en 2007, una vez terminado su mandato en el Programa), también compartía este diagnóstico (Gómez-Hermosillo, 2006), por lo que privilegió la atención directa a los beneficiarios en dos frentes: con una política intensa de información –que incluyó la impresión y distribución de millones de materiales, la instrumentación de las *Jornadas por la Transparencia* y las acciones de blindaje electoral (Hevia, 2007c)–; y con el fortalecimiento del Sistema de Atención Ciudadana –sistema que llegó a atender más de ochenta mil demandas ciudadanas por año entre 2004 y 2006 (Hevia, 2007b).

En Oportunidades también se modificaron las reglas para los intermediarios locales, los enlaces municipales y las promotoras (los primeros, funcionarios públicos dependientes del ayuntamiento; y las segundas, representantes de las familias beneficiarias). Así, en las reglas de operación año con año se especificaron y endurecieron las limitaciones para que los actores políticos locales se convirtieran en enlaces, además de que en 2003 se cambiaron a las promotoras por Comités de Promoción Comunitaria, con tres (y

posteriormente cuatro) vocales, como órgano de representación de las titulares. Por último, hacia finales de 2005, en el contexto de la instrumentación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, también se creó un programa de fomento a organizaciones sociales y civiles.

Para ordenar y analizar estas instancias, optamos por utilizar la tipología de interfaces socioestatales desarrollada en Isunza (2006), e Isunza y Hevia (2006), donde es posible identificar seis tipos ideales de relación entre la sociedad (s) y el Estado (E), que dependen tanto del tipo de bien que se intercambie (información o poder), como de la dirección que presente este intercambio (unidireccional o bidireccional). Los tipos 1, 2 y 3 definen instancias donde sólo se intercambia información; y los tipos 4, 5 y 6 remiten a instancias donde además se intercambia poder o decisiones. Las instancias de relación sociedad-Estado se resumen en la Tabla 3.

Según las reglas de operación, la participación y el control social se lleva a cabo por medio de la “contraloría social” (Oportunidades, 2007a), que en la práctica se reduce a dos acciones: la política de información y difusión, y el Sistema de Atención Ciudadana. Ello es coherente con los resultados de la Tabla 3, según la cual las relaciones que se generan entre el Programa y la sociedad (tanto con los beneficiarios como con las organizaciones de la sociedad civil) se concentran en el intercambio de información: de la sociedad al Estado por medio del Sistema de Atención Ciudadana, así como del Estado hacia la sociedad a través de campañas de información, difusión y transparencia. En contraposición, las interfaces en donde además de información se toman decisiones o se operan programas son sumamente limitadas. En las instancias donde existe una comunicación regular (como los consejos consultivos o los comités) los interlocutores sociales son *personalidades* de las sociedades civiles nacional o estatales sin que exista representación alguna de los beneficiarios directos del Programa. Este modelo de relación puede definirse como de “participación limitada” y representa el aporte principal de la corriente cívica.

TABLA 3  
TIPOS DE RELACIONES S-E EN EL PROGRAMA OPORTUNIDADES

Tipo 1. Contribución (S→E)	Tipo 2. Transparencia (S←E)	Tipo 3. Comunicativa (S↔E)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Atención Ciudadana.</li> <li>• Agora ciudadana.</li> <li>• Diálogo con el coordinador nacional.</li> <li>• Puntos centinela.</li> <li>• Comité de Promoción Comunitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de difusión.</li> <li>• Internet.</li> <li>• Jornadas por la Transparencia.</li> <li>• Cartas de compromiso ciudadano.</li> <li>• Reglas de operación.</li> <li>• Comité de Promoción Comunitaria.</li> <li>• Fomento a la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités Técnicos Estatales.</li> <li>• Consejo Consultivo de Desarrollo Social.</li> <li>• Fomento a la participación de organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>
Tipo 4. Mandataria (S⇒E)	Tipo 5. Transferencia (S⇐E)	Tipo 6. Cogestión (S⇔E)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación externa.</li> <li>• Programa de fomento a la participación de organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Comité de Promoción Comunitaria.</li> </ul>	

Fuente: Hevia, 2007b.

Como ya se afirmó, con el cambio de Progres a Oportunidades se crearon nuevas instancias de relación: los Comités de Promoción Comunitaria (CPC), en sustitución de las promotoras, con el objetivo de contar con un cuerpo colegiado de *representación* de las titulares, evitando con ello la concentración de poder en una sola promotora; se fortalecieron los sistemas de información a los beneficiarios con la publicación de millones de folletos explicativos; y se exigió a los funcionarios que explicaran en cada reunión con las familias beneficiarias los objetivos del Programa, las formas de entrar y salir de él, y el origen público de los recursos; se mejoró también el Sistema de Atención Ciudadana, sistematizándose la información y resolviéndose la mayoría de las solicitudes de información y la mayoría de los problemas relacionados con los montos de las transferencias. También se generó un programa de fomento para organi-

zaciones no gubernamentales que incluyó la invitación a esas organizaciones sociales para hacer “monitoreos ciudadanos” sobre la operación del Programa, poniéndose a su disposición la información disponible sobre la pobreza en México; finalmente, se realizaron actos públicos de rendición de cuentas de cara a las organizaciones civiles por parte de la Coordinación Nacional del Programa.

Aun tomándose en cuenta todo lo anterior, la participación fue “limitada” porque el diseño de estos mecanismos no modificó el control exclusivo del gobierno sobre los procesos clave del programa, en particular en el relativo a las corresponsabilidades.

Por ejemplo, las acciones de los Comités de Promoción Comunitaria se orientaron más que nada a “cumplir funciones del Programa”: a informar a las y los titulares sobre el día de pago; a organizar las corresponsabilidades; a controlar que se hiciera buen uso de las transferencias, etcétera. Tampoco se definió ningún espacio formal de comunicación entre estos comités y el Programa (hasta la creación en 2006 de un modelo piloto de atención territorial), ni se especificaron las capacidades y atribuciones que tendrían estos comités en las acciones de control social. Tanto los manuales como el material de difusión de estos comités se concentran en las actividades informativas y administrativas que deben cumplir. Por último, las instancias de participación institucionalizada –enlaces municipales y promotoras/vocales–, no lograron terminar con el corporativismo y con la cultura del clientelismo político, pues se convirtieron en los/las principales operadores políticos (Hevia, 2007b). De esta forma, las mayoría de las quejas sobre “proselitismo” en el Programa se referían a los vocales de los Comités de Promoción Comunitaria y a los enlaces y autoridades municipales, reforzándose así la asociación entre acción colectiva y clientelismo político (Hevia, 2007c).

Por último, tampoco se crearon o fortalecieron las instancias de control social en el Programa. La única alternativa siguió siendo la de presentar quejas y sugerencias. A pesar de que el fortalecimiento de este sistema de atención logró solucionar una buena cantidad de problemas (sobre todo relacionados con los montos de los apoyos), también mostró tener falencias serias para solucionar los abusos de autoridad. En síntesis, las únicas instancias de control social funcionaron, en general, más para controlar a las propias beneficiarias que a los funcionarios gubernamentales (Fox, 2007).

En 2006, último año de operación de la corriente cívica, se cambió el modelo de atención a la ciudadanía. Los responsables de la operación del Programa y los Comités de Promoción Comunitaria se capacitaron en una visión más amplia de la contraloría social, e incluso se mostraron críticos en sus diagnósticos sobre las acciones que llevaban a cabo los propios Comités de Promoción Comunitaria (Oportunidades, 2007a). También en 2006 se realizaron acciones de capacitación a las y los vocales, mismas que estuvieron a cargo de estudiantes de servicio social de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es decir, parece ser que dentro del listado de las prioridades de cambio para la construcción ciudadana de Oportunidades se optó por comenzar fortaleciendo aquellos mecanismos más *ad hoc* con las características del diseño del Programa y se dejaron para el final los asuntos relacionados con los Comités de Promoción Comunitaria y con la acción colectiva, que hasta 2008 no se habían modificado ni en su composición ni en sus funciones generales.

### **CONCLUSIONES: ALCANCES Y LÍMITES DE LA CORRIENTE CÍVICA**

Como se argumentó, Progresá y Oportunidades poseen diferencias de diseño y operación significativas, más allá del cambio de nombre. Se deben en gran parte a la irrupción de la corriente cívica en la dirección del programa luego de la alternancia política de 2000. Esta corriente incorporó un proyecto prodemocrático expresado en el aumento de la cobertura del Programa a zonas urbanas; nuevos componentes y objetivos; y cambios en la relación entre el Programa y las familias beneficiarias. Asimismo, agregó mecanismos para evitar su utilización político-electoral; fortaleció un sistema de atención ciudadana; y propició una progresiva definición de los derechos de los titulares.

Estos cambios, si bien centrales en la operación de un programa de la magnitud de Oportunidades, en el contexto de las políticas de mitigación de la pobreza resultaron menores, incrementales, destinados básicamente a mejorar la operación del Programa.

Hacia dentro del Programa, las innovaciones generadas por la corriente cívica, sobre todo en lo que respecta a la difusión de la infor-

mación, fueron una condición necesaria pero no suficiente para cambiar las dinámicas de relación entre los beneficiarios de los programas sociales y el gobierno. La incorporación de la población urbana (que podría argumentarse que amplió la protección a este sector desatendido) tampoco significó modificaciones al Programa en lo referente a las corresponsabilidades, los montos y la operación, a pesar de que las evaluaciones de impacto mostraron diferencias significativas respecto de los costos para cumplir con las corresponsabilidades (Escobar y González de la Rocha, 2005a).

Junto con lo anterior, y a pesar de que la corriente cívica comprendía bien las diferencias de poder que generan los programas condicionados, las modificaciones revisadas no alteraron las asimetrías de poder existentes ni las ocasionadas por el propio Programa. Los operadores locales, médicos, profesores y los intermediarios creados por Oportunidades aumentaron, más que disminuirlo, su control sobre las familias beneficiarias por medio de la validación de las condicionalidades (Hevia, 2009).

Hacia afuera del Programa, los cambios instrumentados por la corriente cívica tampoco lograron modificar sustancialmente el conjunto de la política social. Si bien esta corriente ayudó a sentar las bases de un Sistema Nacional de Desarrollo Social, en lo particular no lograron transformar a Oportunidades en un nuevo modelo de protección de los derechos sociales universales. Para abatir la desigualdad y la pobreza es imprescindible construir una política social que vincule a este programa focalizado con los programas universales que protejan a la población en su conjunto. En es aspecto, la corriente cívica se limitó a cumplir con los objetivos asignados, a impulsar cambios en una lógica incremental, pero no logró modificar la inserción del Programa en el conjunto de la política social.

De lo dicho hasta aquí se advierte la importancia de investigar la articulación entre los diversos programas que componen el campo de la política social y los proyectos políticos que promueven los actores clave en su diseño y puesta en operación, terreno en donde se deben complementar las descripciones etnográficas detalladas —como la presente— con las interpretaciones propias del estudio de las políticas públicas, la ciencia política y, en general, las ciencias sociales. ¿Qué proyectos políticos están detrás de las diversas visio-

nes de política social?; ¿qué trayectoria tienen los actores estatales encargados del diseño, instrumentación y evaluación de esas políticas?; ¿qué correlación de fuerzas existe al interior de los campos en disputa?

Como lo muestra el caso que describimos, resulta evidente que buena parte del éxito o del fracaso de una corriente de política pública depende de las correlaciones de fuerzas al interior del gobierno (Houtzager, 2003). Parte de las limitaciones de la corriente cívica tuvieron que ver con su correlación negativa en este espacio. La corriente cívica se enfrentó incluso dentro de la misma Secretaría de Desarrollo Social con otras corrientes partidarias muy fuertes que operaban por medio de los delegados de la Sedesol, ligadas en su gran mayoría a reconocidos militantes del PAN. El cambio progresivo de coordinadores estatales en los años posteriores a las elecciones de 2003 puso en evidencia el escaso peso político de la corriente cívica. A fines de 2006 sólo cuatro coordinadores estatales podían identificarse como miembros de ella, contra trece identificados con figuras estatales del Partido Acción Nacional (Hevia, 2007a). La secretaria de Desarrollo Social de ese entonces, Josefina Vázquez Mota, pasó a trabajar en la campaña de Felipe Calderón y varios de sus colaboradores cívicos, incluyendo a Cecilia Loría, renunciaron con la llegada de Ana Teresa Aranda a la Sedesol.

El proceso de polarización política en las elecciones de 2006 también afectó negativamente la correlación de fuerzas de esta corriente, puesto que su postura de defensa del voto libre generó presiones al interior de las delegaciones estatales de Sedesol por parte de operadores políticos del PAN, quienes pretendían utilizar más explícitamente los programas sociales para fines electorales. Por otro lado, la permanencia del grupo de Gómez-Hermosillo en el gobierno federal, a pesar de su actuación parcial (por medio de propaganda cuasielectoral sobre el Programa en la prensa) forjó una resistencia por parte de muchas organizaciones civiles que los vieron como cómplices del proceso de fraude.<sup>11</sup>

La comprensión de la disputa de diferentes proyectos al interior de un campo concreto permite establecer una agenda de investiga-

<sup>11</sup>Para una revisión sobre los impactos de la polarización producto de las elecciones en las organizaciones de la sociedad civil, véase Reygadas, 2007.

ción futura relacionada con los cambios a los que se enfrentó el Programa con la llegada del gobierno de Felipe Calderón. Con su administración, la corriente cívica salió de la dirección de Oportunidades y llegó por vez primera a la misma un militante activo de un partido político. El nuevo coordinador nacional del Programa, Salvador Escobedo, ex alcalde, ex diputado federal y ex candidato al Senado por el PAN, representa sin duda el arribo de nuevas corrientes políticas que definen una etapa más en el Programa de combate a la pobreza más importante de México.

En este sentido, el caso analizado confirma la importancia que tiene conocer las trayectorias de los actores gubernamentales encargados de diseñar y operar las políticas públicas y los programas, tomándose en cuenta no sólo la visión del diseño institucional y el análisis político acerca de los actores gubernamentales (Aguilar, 2007), sino también las correlaciones de fuerzas (Houtzager, 2003) y las trayectorias personales, así como los universos simbólicos de donde provienen los diversos actores (Dagnigno, Olvera y Panfichi, 2006; Fox, 2007). Para comprender los impactos de un programa social como Oportunidades, el análisis no debe sólo concentrarse en los discursos y en los cambios generales de estrategia, sino también en los cambios internos del propio Programa –la orientación política de los coordinadores estatales; los cambios en el modelo operativo; los tipos de relación sociedad-Estado que serán fortalecidos o debilitados; las modificaciones en las reglas de operación; etcétera–, así como en sus consecuencias tanto para los actores sociales (en términos de aumentar o disminuir su autonomía política y su capacidad de negociación) como para los actores estatales (en términos de las implicaciones para los representantes de los diversos proyectos políticos al interior del Programa).

Por último, no puede olvidarse la escala del análisis. Estos cambios, por pequeños que puedan parecer en el análisis macro, pueden ser sumamente importantes en las escalas locales. Recibir apoyos gubernamentales sin sufrir necesariamente amenazas para votar por tal o cual partido; ni tener que asistir a mítines o reuniones; ni tener que entregar el 15% de los beneficios a los intermediarios que aplican la encuesta para seleccionar a quienes entran en el Programa, resulta un avance significativo en las formas de relación sociedad-gobierno. Garantizar además algunos elementos fundamentales de

trato y de atención apunta hacia una tendencia propicia para sentar las bases mínimas para el posterior desarrollo de los procesos de construcción ciudadana. Tener en cuenta esta diferencia de escala será fundamental para medir los efectos y límites de las corrientes de política pública.

**BIBLIOGRAFÍA**

Acuña, Carlos y Fabián Repetto

- 2006 *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*, documento de trabajo de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, [www.iadb.org/publications](http://www.iadb.org/publications)

Adato, Michael

- 2004 “Programas de transferencias monetarias condicionadas y focalizadas. Beneficios y costos sociales”, en Julio Boltvinik y Araceli Damián (comps.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, pp. 348-363, Gobierno del Estado de Tamaulipas-Siglo XXI, México, D. F.
- 2000 “El impacto de Progres a sobre las relaciones sociales en la comunidad”, en *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*, pp. 133-188, Progres a, México, D. F.

Adler Lomnitz, Larissa y Ana Melnick

- 1998 *La cultura política chilena y los partidos de centro*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.

Aguilar, Luis, F., editor

- 2007 [1992] *La hechura de las políticas públicas*, segunda reimpresión de la tercera edición, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Almond, Gabriel y Sydney Verba

- 1989 *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage, Newbury Park, California.

Alonso, Jorge

- 2000 “Las elecciones federales de 2000, consolidación del panismo”, *Espiral*, vol. VII, núm. 19, pp. 95-126.

Avtrizer, Leonardo y Fátmina Anastásia

- 2007 *Reforma política no Brasil*, Editorial de la Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Banco Mundial

- 2004 *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, la tendencia y las estrategias del gobierno*, reporte núm. 28612-ME, edición de Jorge Cisneros, traducción de María Pimentel, Banco Mundial, Washington, D. C.

Boltvinik, Julio

2005 “Desastre en Oportunidades”, *La Jornada*, 4 de noviembre, en [www.jornada.unam.mx/2005/11/04/036o1eco.php](http://www.jornada.unam.mx/2005/11/04/036o1eco.php), (última visita, 13 de noviembre de 2005).

2002 “La pobreza ignorada: evolución y características”, en varios autores, *La pobreza ignorada. Memorias*, pp. 31-35, DECA Equipo Pueblo, México, D. F.

2000 “Mercantilización y focalización en las políticas públicas de combate contra la pobreza”, en varios autores, *Desarrollo social: modelos, tendencias y marco normativo*, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D. F.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

2006 *La protección social de cara al futuro: acceso al financiamiento y solidaridad*, Santiago, Chile.

Coady, David y Susan Parker

2005 “Evaluación del mecanismo de focalización de Oportunidades en zonas urbanas”, en Hernández y Hernández (ed.), *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*, tomo IV, pp. 195-244, Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Oportunidades, México, D. F.

Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott

2004 *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo. Revisión de lecciones y experiencias*, Banco Mundial-Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, Washington, D. C.

Coelho, Vera S. y Marcos Nobre, coordinadores

2004 *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, 34 Editora, Sao Paulo.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, coordinadores

2006 *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, Secretaría de Desarrollo Social-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D. F.

Dagnino, Evelina

2006 “Sociedad civil, participación y ciudadanía. ¿De qué estamos hablando?”, en Ernesto Isunza y Alberto Olvera

- (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, D. F., pp. 223-243.
- 2002 “Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades”, en Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, coordinadores
- 2006 *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Delamaza, Gonzalo, Carlos Ochsenuis y Claudia Robles
- 2006 “Trajetórias, redes e poder: sociedade civil e política no transição política chilena”, en E. Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, pp. 417-465, Paz e Terra-Unicamp, Sao Paulo.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha
- 2005a “Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003”, en Hernández y Hernández (ed.), *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2003*, pp. 265-300, Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, D. F.
- 2005b “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, en Hernández y Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*, tomo IV, pp. 245-316, Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, D. F.

Fox, Jonathan

- 2007 “El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales o colectivas?”, conferencia impartida en el seminario “Candados y derechos”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D. F. ([www.seminario-protecciondeprogramas.org.mx/ponencias](http://www.seminario-protecciondeprogramas.org.mx/ponencias)).
- 2005 “Empowerment and Institutional Change: Mapping ‘Virtuous Circles’ of State-Society Interaction”, en Ruth Alsop (ed.), *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, World Bank-GB Department of International Development, Washington, D. C. (<http://siteresources.worldbank.org/INTEPOWERMENT/Resources/PPFinalText.pdf>).
- 1996 “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico”, *World Development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1089-1103.
- 1992 *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press, Ithaca.

Franco, R.

- 2001 “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Arteaga y Solís (eds.), *La política social en la transición*, Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, México, D. F.

Gómez-Hermosillo, Rogelio

- 2006 “Prólogo”, en Cohen y Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, pp. 9-17, Secretaría de Desarrollo Social-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D. F.
- 2003 “Los retos del Progreso en la nueva política social”, en M. Gendreau y E. Valencia (coords.), *Hacia la transformación de la política social en México*, pp. 357-368, Universidad Iberoamericana, Puebla-Universidad de Guadalajara-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, D. F.

Hevia de la Jara, Felipe

- 2009 “Nuevos intermediarios institucionales del Programa Progreso-Oportunidades, evidencias desde el sur de Veracruz”, *Desacatos*, septiembre-diciembre, en prensa.

- 2008 “Individual or Collective Action. Citizen Participation and Public Oversight in Mexico’s *Oportunidades* Programme”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6, pp. 65-73.
- 2007a “El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía”, tesis de doctorado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, D. F. ([www.reddere.org/doctos/hevia\\_2007\\_tesis\\_doctorado.pdf](http://www.reddere.org/doctos/hevia_2007_tesis_doctorado.pdf)).
- 2007b “La contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de interfaz socioestatal”, en *Contraloría y participación social para la gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- 2007c “Contraloría social y protección de programas sociales”, conferencia presentada en el seminario “Candados y derechos”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D. F., en [www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference\\_Paper\\_Felipe\\_Hevia.pdf](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf)
- 2005 “El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna”, en Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, Centro Mexicano para la Filantropía-Instituto Federal de Acceso a la Información, México, D. F. ([www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones](http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones)).
- Houtzager, Peter F.
- 2003 “From Polycentrism to the Policy”, en P. Houtzager y M. Moore (ed.), *Changing Paths. International Development and the New Politics of Inclusion*, pp. 1-31, University of Michigan Press. Ann Arbor.
- Insap y CIESAS (Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social)
- 2006 *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca.
- IPC-PNUD (International Poverty Center del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
- 2007 *Cash Transfer and Social Protection*, [www.undp-povertycentre.org/cct.htm#ipc](http://www.undp-povertycentre.org/cct.htm#ipc) (última visita, 5 de diciembre de 2007).

Isunza Vera, Ernesto

2006 “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Isunza y Olvera (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, pp. 265-292, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, D. F.

2005 “Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde una perspectiva de la igualdad compleja”, en Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, Centro Mexicano para la Filantropía-Instituto Federal de Acceso a la Información, México, D. F.

Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara

2006 *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, col. “Cuadernos para la democratización”, núm. 4, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana, Xalapa.

Lautier, Bruno

2001 “Las políticas sociales en América Latina. Propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”, *Espiral*, vol. 8, núm. 22, pp. 91-130.

Lavinas, Lena

2007 “Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social”, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12, núm. 6, pp. 1463-1476.

Levy, Santiago, compilador

2004 *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez

2005 *Sin herencia de pobreza. El Programa Progres-a-Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta, México, D. F.

Lindblom, Charles E.

- 2007 [1959] “La ciencia de ‘salir del paso’ ”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, segunda reimpresión de la tercera edición, pp. 201-225, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Migdal, Joel S.

- 2001 *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Nueva York.

Oportunidades

- 2007a *Evaluaciones externas de impacto*, varios años, <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php> (última visita, 5 de diciembre de 2007).
- 2007b “Acuerdo que Establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2007”, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D. F.
- 2006a “Estimación de procesos de densificación. Hoja de cálculo MS Excel”, oficio núm. DGPE/DPG/016/06, Dirección de Planeación Geográfica, Dirección General de Planeación y Evaluación, México, D. F.
- 2006b “Acuerdo que Establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2006”, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D. F.
- 2003 *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, Coordinación Nacional de Oportunidades, México, D. F.
- 2002 “Información básica del Programa Oportunidades”, en *Oportunidades y la formación de ciudadanía en programas de desarrollo social y superación de la pobreza*, Seminario de Consulta y Retroalimentación, noviembre, México D. F.

Peschard, Jacqueline

- 1995 *La cultura política democrática*, col. “Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática”, núm. 2, Instituto Federal Electoral, México, D. F.

- Progresa (Programa de Educación, Salud y Alimentación)  
 1999 *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances, 1999*, Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), México. D. F.
- Reygadas, Rafael  
 2007 “Las organizaciones civiles: entre la resistencia y la reforma”, *Metapolítica*, vol. 11, núm. 56, pp. 53-57.
- Roberts, Bryan  
 2001 *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía. Una perspectiva de interfaz*, traducción de F. Díaz y R. Nieto, taller: “Agencia, conocimiento y poder”, Nuevas Direcciones, Wageningen, Holanda.
- Sen, Amartya  
 1999 *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen, Amartya y James Foster  
 2003 “Espacio, capacidad y desigualdad”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 417-423.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)  
 1997 “Tiendas Diconsa y política social”, documento interno de trabajo, Subsecretaría de Egresos de la Federación, México, D. F.
- Silva, María Ozanira da, Maria Carmelita Yazbek y Gerardo di Giovanni  
 2004 *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*, tercera edición, Cortez Editora, Sao Paulo.
- Skoufias, Emmanuel  
 2007 “Poverty Alleviation and Consumption Insurance. Evidence from Progresa in Mexico”, *Journal of Socio-Economics*, vol. 36, núm. 4, pp. 630-649.
- Skoufias, Emmanuel, Bejamin Davis y Sergio de la Vega  
 2001 “Targeting the Poor in Mexico. An Evaluation of the Selection of Households into *Progresa*”, *World Development*, vol. 29, núm. 10, pp. 1769-1784.

Sottoli, Susana

- 2000 “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4, octubre-diciembre de 2000, pp. 43-65.

Tejero Gaona, Héctor, coordinador

- 2000 *Antropología política: enfoques contemporáneos*, segunda edición, Instituto Nacional de Antropología e Historia-Plaza y Valdés, México, D. F.