

**La difusión de Programas de
Transferencia Condicionada en
América Latina 1990 - 2010**

Cecilia Osorio Gonnet

TESIS DOCTORAL UPF / ANY 2014

DIRECTOR DE LA TESIS

Dr. Jacint Jordana Casajuana

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



Agradecimientos

Cada vez que había leído los agradecimientos en tesis doctorales, me generaba un poco de pudor el extenso listado de personas que se mencionaba. Ahora que me toca hacerlo, comprendo el sentido y la importancia de este acto de reconocimiento y agradecimiento a todos quienes contribuyeron, en algún grado y de alguna forma, a que yo esté en este punto.

En septiembre de 2009 llegamos a Barcelona junto a mi familia - Jorge mi marido, y mis hijos Vicente de 5 y Emilia de 2 años- para iniciar mis estudios de doctorado. Nos instalamos en un precioso piso cerca del Hospital Sant Pau y comenzamos la fantástica experiencia de vivir tres años en la ciudad condal. Por ello, esta experiencia tiene en mi caso el componente personal de trabajo y esfuerzo de 5 años, pero también marca unos años increíbles que vivimos como familia.

Los primeros agradecimientos son para el programa Becas Chile, instancia para el fortalecimiento de capital humano del Estado chileno, que me respaldó durante el período 2009-2013 y posibilitó esta experiencia. Junto con ello, agradezco a la Universidad Alberto Hurtado, institución que me brindó el patrocinio institucional para postular a la beca, otorgó permiso para ausentarme tres años y me recibió nuevamente en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales a mi retorno. En tercer lugar, a la Universitat Pompeu Fabra, institución que me aceptó en su programa doctoral y me acogió estos años. Sin el apoyo de estas tres instituciones todo esto no habría sido posible.

En la Pompeu Fabra, la recepción inicial y consejos de Clara Riba fueron muy importantes en momentos claves del programa. Por ella y otras recomendaciones llegaría a solicitar a Jacint Jordana que fuera mi supervisor. Jacint se encontraba en período sabático, no obstante aceptó orientarme en la elaboración del proyecto de tesis y luego continuaríamos trabajando juntos. A él, le agradezco en primer lugar su disposición a guiar a esta estudiante chilena que no conocía y de la cual no tenía mayores referencias. Luego, quiero destacar su increíble dedicación y apoyo durante todo este largo proceso. Jacint ha sido un tutor exigente, que orienta el trabajo de manera asertiva y constructiva, y del cual siempre tuve una respuesta oportuna a las muchas y variadas consultas y requerimientos. En el último período todo este trabajo fue,

además, a distancia, lo cual no disminuyó en absoluto ni la frecuencia ni calidad de los contactos, conversaciones y correcciones. De él he aprendido que el investigador en ciencias sociales debe buscar respuestas a las preguntas con rigurosidad académica, modestia y cuidando todos los detalles. Asimismo, evidencí cómo es posible guiar y acompañar el trabajo del doctorando en un clima de respeto y valoración, y al mismo tiempo de alta exigencia académica. Jacint fue un gran tutor académico, y le agradezco todo su tiempo y dedicación a mi trabajo.

También recibí otros apoyos de académicos que me fueron significativos. Con Xavier Arregui tuvimos conversaciones al inicio de este proceso que agradezco. Así también Nacho Lago, quien me comentó cada presentación de Seminario de Tesis. Abel Escribà me orientó en momentos claves de elaboración del modelo cuantitativo. Camil Ungureanu me apoyó siempre con su experiencia y buenos consejos, en especial en la fase final. Por último, fuera de la UPF, Xavier Fernández fue esencial para el desarrollo del modelo cuantitativo. Dedicó con mucha generosidad tiempo a ayudarme a diseñar un modelo robusto para el estudio. También recibí respaldo desde Chile, donde debo agradecer a Germán Puente, quien con su exhaustiva tesis acerca del Chile Solidario, aportó sustantivamente a mi estudio. Alfredo Riquelme, mentor y amigo, siempre tuvo alentadoras palabras y consejos durante el desarrollo de la tesis.

En el programa de doctorado conocí a amigos y amigas que me acogieron a mí (y a mi familia) y que hoy forman parte de nuestras vidas. Mis colegas chilenas que me precedieron en la UPF, Lorena Recabarren y Rocío Faúndez me dieron sabias orientaciones y mucha ayuda para instalarnos en Barcelona. Además, y lo más importante, me “heredaron” grandes e increíbles amigos y amigas. Elena Sánchez, quien me impresiona cada día por su capacidad de trabajo y generosidad, y con quien tenemos bellos recuerdos de paseos e idas al cine, junto con Sergi López. La encantadora y brillante Mariña Fernández, a quien sentí como una *irma máis nova*. Anthony Gilliland, con quien tomé los más agradables cafés de esos tres años en Barcelona (y que todavía extraño). Gerardo Maldonado, gran amigo y colega ahora de los congresos por América Latina. Él y Pablo Simón, a quien admiro por su inteligencia y sus múltiples iniciativas, me orientaron también sobre el uso de Stata. Ixchel, querida amiga con quien nos apoyamos y acompañamos durante el doctorado y sobre

todo en la etapa final, y que gracias a su buena voluntad la tesis pudo ser impresa a la distancia.

También están los colegas con quienes nos embarcamos el 2009 como estudiantes del programa de doctorado. Allí se encuentran las catalanas más inteligentes y majas, Nuria Franco y Silvia Claveria, y más tarde Queralt Capsada, que fueron un encanto conmigo. Ana Safranoff, una amiga siempre pendiente de mis chicos y que cocina las mejores meriendas. Agradecimientos especiales a mis tres “amigotes”, con quien nos reuníamos a comer los jueves la paella de la UPF, antes de asistir a los Seminarios de Tesis. Emrah Uyar, cariñoso amigo que nos introdujo a las delicias turcas con cada viaje. Mi querido artista Paolo Moncagatta, quien me recibió en Ecuador para mi estudio de campo y a quien espero seguir viendo (junto con la China y Lorenzo) con más frecuencia aquí en el sur. Y mi querido André Pirralha, brillante y encantador amigo, de quien guardo yo y mi familia preciosos recuerdos de nuestro viaje a Portugal. Con Andrea Bianculli nos conocimos por coincidencia en Santiago meses antes de partir a Barcelona, y se forjó una amistad entre nosotras y nuestras familias que incluyeron largas conversaciones y paseos que recuerdo y agradezco con mucho cariño. Por último, colegas de la UPF que ayudaron a que los seminarios de tesis y las comidas fueron más gratas, como Wiebke Weber, Juan Carlos Triviño y Adam Holesch.

En Barcelona también hicimos grandes amigos chilenos y extranjeros con quienes nos apoyábamos y compartíamos la experiencia de vivir fuera, y hoy el retorno a Chile. Cristian Palma y Nieves Pino, Alejandra Masjuán y Sergio Hidalgo, María José Arce y Luciano Achurra (y Tomás), Carlos Baeza y Cathelle Buyse, Evelyn Arriagada y Hugo Inzunza, Katherine Fonfach y Ewald Landsberger, Iván Flores y Marisol Ruiz, Patricia Núñez y Marcela Sánchez. Todos grandes amigos que me apoyaron y escucharon, tanto en Barcelona como en Chile y con quienes nos unen fantásticos recuerdos de esos años con asados, partidos de la selección, fiestas patrias y onces. Además oficiaron de tíos postizos para Vicente y Emilia, lo cual se agradece con mucho cariño.

Asimismo, debo mencionar a Gemma Furné y Rafael Monje e Irene López y Carlos Ripa, padres del Colegio Tres Font donde asistieron Vicente y Emilia. Ellos y sus hijos, Naira e Iván, fueron un gran soporte y grandes amigos para todos nosotros. Sin su increíble

disposición, muchas situaciones cotidianas se nos habrían transformado en grandes problemas.

Desde Chile me apoyaron siempre mis amigas del colegio de toda la vida, María Paz Olivós, Paula Huerta y Daniela Barraza, quien en especial me ayudó con las figuras y mapas que incluyo en mi tesis. Asimismo mis grandes amigas de la Universidad, con quienes compartimos esta vida académica que a veces nos trae tantos dolores de cabeza. Cecilia Ramírez, Pía Lombardo, Macarena Ibarra, Patricia Campos y en especial, las siempre largas conversaciones con Alejandra Lunecke, han sido un apoyo invaluable para mí en todo este proceso. Por último, a pesar de la distancia también con Akuarela Gutiérrez pudimos apoyarnos constantemente en esta experiencia de vivir fuera con familia y sacar adelante un doctorado.

En la Universidad Alberto Hurtado tuve siempre el apoyo incondicional de mis colegas y amigos Fabián Pressacco y Fabiola Berríos, quienes me han escuchado y respaldado siempre. En esta última etapa también agradezco el apoyo del Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Esteban Valenzuela, y de las secretarías María Verónica Vera y Michiko Child. Asimismo, la buena disposición y colaboración de los jóvenes colegas Paolo Yévenes, Danilo Miranda y Sebastián Elgueta.

Por último, agradecer a mis padres, Juan y Liddy, hermanos y sobrinos, suegros y cuñados, quienes estuvieron siempre atentos a mis estudios y, sobre todo y lo más importante, a respaldarnos como familia en toda esta aventura. Rosario Nazar colaboró conmigo en algo tan esencial como la transcripción de las 50 entrevistas realizadas. Camilo Pedrero, mi sobrino mayor, siempre ha buscado la forma de ayudarnos en infinidad de temas.

A mis hijos, Vicente y Emilia, darles las gracias por haberme acompañado en Barcelona, la paciencia con todo esto, que a ratos no es muy fácil de comprender, y por recordarme cada día que son lo más importante de mi vida. Todo lo anterior y más, aplica también cuando debo agradecer a Coco, mi marido. Primero por haber partido conmigo, ya dos veces, al extranjero para que yo estudiara primero el magíster y luego el doctorado. Luego, por su respaldo incondicional, que se tradujo en tiempo y esfuerzo de pareja y familia, y en varias lecturas de este documento. Así que una vez más, infinitas gracias por

escucharme, por estar siempre a mi lado y por no haber dudado nunca de que yo podría concluir esta tesis.

Abstract

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) tienen como objetivo la superación de la pobreza proveyendo efectivo a los hogares de bajos ingresos, a condición de que las familias utilicen determinados servicios de salud o educación. En América Latina, entre 1995 y 2010, 17 de los 20 países de la región los adoptaron. Tal concentración sugiere que ello fue debido a un proceso de difusión de políticas, y esta investigación busca determinar qué variables pueden explicar este proceso. Se argumenta que una variable fue el asentimiento acerca de su pertinencia, generado por una comunidad epistémica y su vinculación con las actividades de los organismos internacionales. A través de un análisis cuantitativo se contrastan diversas hipótesis sobre la ola de difusión de los PTC en la región y sus principales características, y mediante dos casos de estudio, Chile y Ecuador, se profundiza con más detalle sobre sus posibles explicaciones. Por último, se plantean conclusiones acerca del proceso regional de difusión, contribuyendo desde la evidencia empírica a una mejor definición del rol de los actores nacionales e internacionales y su vinculación con los procesos internos de toma de decisiones.

Conditional Cash Transfer programs (CCTs) have been implemented around the world as programs to overcome poverty that provide cash to low-income households on the condition that families use certain health and education services. In Latin America, 17 out of 20 countries in the region adopted said programs between 1995 and 2010. The evidence suggests that this is due to a policy diffusion process and this investigation seeks to determine the variables that explain it. It argues that a variable that can explain the diffusion of CCTs is the existing consensus on their advisability generated by an epistemic community and their connection to the activities of international organizations. Through quantitative analysis, the hypotheses on the wave of diffusion of CCTs in the region and their main characteristics are contrasted, and through two case studies – Chile and Ecuador – details about possible explanations are discussed. Finally, a set of conclusions regarding the regional process of diffusion are presented, contributing from empirical evidence to a better definition of the role of national and international players and their link to internal decision-making processes.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Las políticas sociales y los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) en América Latina.....	15
1.1. Los Programas de Transferencia Condicionada	15
1.2. El contexto de las políticas sociales de los años noventa.....	16
1.3. Los PTC en América Latina	20
a. Características de los PTC.....	26
b. Los casos emblemáticos de PTC en la región: Brasil y México	31
c. Evaluaciones y desafíos de los PTC	37
1.4. El debate acerca de la difusión de los programas	39
Capítulo 2. Mecanismos y actores en la difusión de políticas. Estado de la cuestión y propuesta teórica.....	48
2.1. El enfoque de difusión de políticas	48
a. Los mecanismos de difusión	51
2.2. Discusión sobre el enfoque y propuesta de estudio.....	54
Capítulo 3. El enfoque metodológico	74
3.1. Enfoque metodológico para los estudios de difusión de políticas.....	74
a. El análisis cuantitativo de los procesos de difusión	76
b. El estudio cualitativo de casos comparados	78
c. La elección de los casos de Chile y Ecuador.....	80
3.2. Recursos de investigación	84
a. Recolección de información primaria y secundaria.....	84
b. Base de datos para análisis cuantitativo.....	86
3.3. El modelo de análisis y sus indicadores	87
a. Difusión de políticas y sus mecanismos: aprendizaje, emulación y coerción.....	87
b. Indicadores para acotar los momentos del proceso de formulación doméstico de las políticas.....	90
c. Grado de adaptación de los programas.....	91
d. Indicadores para los actores del contexto nacional e internacional	92
d.1. Actores nacionales	92
d.2. Organismos Internacionales.....	94
d.3. Comunidades epistémicas.....	95

Capítulo 4. Análisis cuantitativo de la difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina	98
4.1. La ola de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada.....	99
a. La ola de difusión de los PTC	99
b. La difusión del modelo de PTC y su comportamiento en el tiempo.....	104
b.1. Los componentes esenciales	104
b.2. Comportamiento en el tiempo de los componentes secundarios y adicionales.....	106
4.2. Los modelos estadísticos y su contribución a las hipótesis de investigación	112
a. Período de tiempo de analizado y variables de tiempo.....	112
b. Unidad de análisis.....	113
c. Variable dependiente	113
d. Variables independientes.....	113
d.1. Variables independientes domésticas.....	114
d.2. Variables independientes externas.....	118
e. Presentación de los modelos	121
4.3. Análisis de los resultados.....	123
 Capítulo 5. La comunidad epistémica y de los organismos internacionales en la difusión de los PTC	128
5.1. La comunidad epistémica y el rol de los bancos durante los primeros años de la ola de difusión.....	129
5.2. La comunidad epistémica a partir del 2000	133
5.3. La comunidad epistémica y otros organismos internacionales	142
5.4. Comentarios finales.....	150
 Capítulo 6. Chile. El programa Chile Solidario	156
6.1. El contexto en el que surge el programa Chile Solidario.....	157
6.2. El proceso de adopción del programa Chile Solidario	159
6.3. El mecanismo de difusión de aprendizaje	174
 Cap. 7. Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano	184
7.1. El contexto económico y político	185
7.2. El proceso de adopción del Bono Desarrollo Humano y sus actores.....	187

a.	1998- 2003: El Bono Solidario	188
b.	La inclusión de las condicionalidades: El paso de Bono Solidario a Bono Desarrollo Humano	195
c.	El Bono de Desarrollo Humano y la Protección Social	202
7.3.	Los mecanismos de difusión: coerción moderada y emulación	205
Capítulo 8:	Conclusiones	212
8.1.	Discusión acerca de las hipótesis de la investigación	212
a.	“La alternativa más adecuada”. El consenso tras la adopción de los PTC.....	213
b.	La difusión mediante diversos mecanismos: aprendizaje, emulación y coerción moderada	216
c.	Las capacidades institucionales nacionales y su vinculación con los mecanismos de difusión	221
8.2.	Consideraciones en cuanto al enfoque y metodología adoptada	225
8.3.	Temáticas pendientes y desafíos futuros.....	228
Bibliografía		232
Glosario		260
Anexos		261

LISTADO DE FIGURAS

- 1: Ola de adopción de PTC en América Latina 1990-2010
- 2: Los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina (1990-2010)
- 3: Matriz de análisis (Grado de adaptación y mecanismos de difusión)
- 4: Matriz de análisis (Grado de adaptación y mecanismos de difusión)
- 5: Programas de Transferencias Condicionadas en el mundo 1997-2010.
- 6: Difusión de componentes centrales los PTC
- 7: Difusión de componentes de condicionalidad fuerte y blanda
- 8: Difusión de componentes de protección social PTC
- 9: Dependencia Institucional de los PTC
- 10: Número de PTC adoptados según ideología del Presidente
- 11: Matriz de análisis caso Chile
- 12: Matriz de análisis caso Ecuador
- 13: Matriz de análisis caso Chile y Ecuador

LISTADO DE CUADROS

- 1: Población pobre e indigente en América Latina (1980-1999)
- 2: Los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina (1990-2010)
- 3: Porcentaje de Población Beneficiaria PTC
- 4: Porcentaje de Gasto Social total en relación al PIB (1990-2010)
- 5: Presupuesto PTC en relación a Gasto Social y al PIB (2009)
- 6: Componentes esenciales de los PTC en América Latina
- 7: Componentes secundarios en los PTC en América Latina
- 8: Componentes adicionales de los PTC
- 9: Clasificación de PTC según Cecchini y Martínez (2011)
- 10: Definición de motivaciones y medios en los mecanismos de difusión
- 11: Indicadores para los mecanismos de difusión
- 12: Indicadores para los atajos cognitivos
- 13: Indicadores para los momentos del proceso de formulación de políticas
- 14: Indicadores para grado de adaptación
- 15: Indicadores para la identificación de actores nacionales
- 16: Indicadores para acciones de los Organismos Internacionales
- 17: Indicadores para las Comunidades Epistémicas

- 18: Resumen de componentes de los PTC en América
- 19: Presencia de componentes esenciales de los PTC en América Latina, 1990-2010
- 20: Presencia de componentes secundarios y adicionales en los PTC en América Latina, 1990-2010
- 21: Evolución de cobertura de años PTC en América Latina (2000-2005-2009) (en porcentajes de la población total)
- 22: Pobreza, inequidad y PIB per cápita al año de inicio
- 23: Posición ideológica de los Presidentes en el momento de adopción del PTC
- 24: Fuente de financiamiento del programa, presencia de préstamo de la banca multilateral y/o de ayuda técnica de OI durante el inicio del PTC
- 25: Resultados Modelo 1, 2 y 3 Difusión de PTC en América Latina (1990-2010)
- 26: Integrantes de Comunidad Epistémica.
- 27: Programa Chile Solidario 2002-2010. Mecanismo de difusión de aprendizaje
- 28: Bono Solidario 1998-2003. Mecanismo de difusión: coerción moderada
- 29: Resumen mecanismos de difusión caso Chile y Ecuador

LISTADO DE ANEXOS

- 1: Programas de Transferencias Condicionados en el Mundo (Activos e Inactivos)
- 2: Listado de Entrevistas realizadas
- 3: Información relativa a la construcción de la base de datos de los PTC
- 4: Actividades y publicaciones realizadas por los organismos internacionales 1990-2010
- 5: Lista 53 mínimos del programa Chile Solidario

Introducción

Las políticas sociales en América Latina experimentaron durante los años noventa diversas modificaciones que significaron un cambio de paradigma en esta materia (Franco, 1996). Estas transformaciones se sitúan dentro del conjunto de reformas estructurales aplicadas desde fines de los años ochenta: medidas de ajuste estructural, liberalización de los mercados, privatización y reformulación del rol del Estado, procesos de transición a la democracia, y transformaciones en la sociedad civil¹. El nuevo paradigma de las políticas sociales concentró sus objetivos en la superación de la pobreza, focalizando por tanto en la población en esta situación los programas y beneficios². Asimismo, terminó con el monopolio estatal en la gestión y financiamiento de las políticas sociales al incluir nuevos actores, promoviendo la aplicación de mecanismos de selección y focalización de beneficiarios y procesos de descentralización, entre otros aspectos (Franco, 1996; Sottoli, 2002).

En este contexto es que surgen, a mediados de los años noventa, los Programas de Transferencia Condicionada (PTC)³ como experiencias piloto en Brasil y México (Cohen y Franco, 2006). Estos programas tenían –y siguen teniendo– como objetivo entregar apoyo monetario a las familias pobres y extremadamente pobres e incrementar el desarrollo de capital humano en los niños y adolescentes de aquellos grupos familiares (ello en mayor o menor medida según las características del PTC). Su característica esencial era la provisión de dinero a los hogares de bajos ingresos, a condición de que las familias

¹ En este estudio se entiende por política social una política pública que expresa la decisión de intervención por parte del Estado en los ámbitos de educación, salud, vivienda y protección social (que incluye la superación de la pobreza). Los programas sociales son acciones públicas más acotadas, que componen las políticas sociales. Entre sus características destacan objetivos, beneficiarios y actividades específicas que debieran contar con indicadores de gestión y evaluaciones.

² Llamado también paradigma emergente (Franco, 1996) o paradigma nuevo post-reformas (Sottoli, 2002).

³ Otros nombres con los que son llamados estos programas son de transferencias monetarias condicionadas y programas de transferencias en efectivo condicionadas. Su nombre en inglés es *conditional cash transfer programs (CCTs)*. En este trabajo se utilizará el nombre de Programa de Transferencia Condicionada (PTC).

utilizasen determinados servicios de salud y/o educación (Cecchini y Madariaga, 2011).

La condicionalidad era su componente más distintivo y que los distinguía de otras transferencias monetarias. La entrega de dinero o bienes ya se llevaba a cabo en programas anteriores tales como la Asignación Familiar en Uruguay (de inicios de los años cuarenta), la Asignación Familiar y el Subsidio Familiar, ambos en Chile⁴ (Veras, 2010). La literatura en general coincide acerca de lo innovador de la condicionalidad, aunque también se destaca que la idea de la contraprestación ya se observaría en otros casos⁵. Lo relevante aquí es que este componente es esencial a la transferencia monetaria y que además se replica en la totalidad de ellos. También, los PTC se distinguen porque todos ellos focalizan este beneficio en una población determinada, con frecuencia en quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, y evitan enfoques universalistas. La opción de focalizar versus la entrega de beneficios a grupos más amplios (por ejemplo la población trabajadora) se fue instalando en los programas y políticas sociales en la región desde la década de los ochenta (y en algunos países como Chile desde los setenta). El uso de enfoques focalizados en todos los PTC latinoamericanos (y en muchas otras iniciativas a partir de esos años) es una señal evidente de su consolidación como una opción de política social (Franco,1996; Sottoli, 2002).

⁴ Ambas creadas en 1982, son transferencias monetarias para hijos menores de 18 años cuyos responsables sean, respectivamente, empleados del sector formal o vivan en situación de vulnerabilidad (Veras, 2010).

⁵ Veras señala que la condicionalidad no es una característica completamente nueva, ya que se observa en el programa Asignación Familiar en Uruguay, que consistía en una transferencia de renta para trabajadores del sector formal (privado) con hijos. Esta se recibía si los trabajadores realizaban su contribución a la seguridad social y si los hijos asistían a la educación secundaria o superior (Veras, 2010:189). Se trata, no obstante, de un caso particular y no de un conjunto de programas como los PTC. Cohen y Franco (2006) también señalan que la idea de la contraprestación se observa en los Fondos de Inversión Social, donde se establecía que las comunidades beneficiadas aportarían trabajo, materiales, financiamiento u otros recursos para la ejecución, además de asumir el compromiso de mantener la obra realizada. En este caso, sin embargo, se concreta de una forma diferente a las transferencias, ya que se trata de proyectos puntuales que son presentados por grupos organizados a un proceso de selección y sólo se llevan a cabo si son cofinanciados en alguna modalidad.

Durante los años noventa y hasta el 2010, los PTC se propagaron por América Latina. También se implementaron, por ejemplo, en Bangladesh, Turquía, Indonesia y Pakistán⁶. Asimismo, existen programas pilotos en numerosos países de África y algunas experiencias locales en ciudades de países desarrollados como Nueva York y Washington, DC. (Fiszbein y Schady, 2009; Peck y Theodore, 2010a). Sin embargo, destaca la concentración geográfica en América Latina en comparación al resto del mundo, ya que 17 de 20 países⁷ los han implementado (León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009).

Los PTC beneficiaban, el año 2010, a alrededor de 113 millones de personas en América Latina (Cecchini y Madariaga, 2011:107), y en comparación a otros programas, sus beneficios eran más amplios y sus características institucionales más complejas (Fiszbein y Schady, 2009: 38). Pese a esta amplia cobertura, en la mayoría de los países de la región su porcentaje de gasto en relación a la inversión social es bajo - en promedio un 0,40% en el 2009 (Cecchini y Madariaga, 2011:106)-, aunque en todos ellos se observa un aumento a partir del momento de su primera implementación. En relación a los requerimientos, los PTC han demandado el perfeccionamiento de instrumentos de medición y monitoreo, lo que a largo plazo ha afectado positivamente a otros programas del ámbito social (Fiszbein y Schady, 2009). En ese sentido, se cuenta con evaluaciones sobre su impacto, que demuestran un descenso en la deserción escolar y un incremento en la asistencia a controles de salud (Johannsen, Tejerina y Glassman, 2009; Barrientos y DeJong, 2006, Handa y Davis, 2006; Britto, 2008). También se demuestra que los PTC han logrado contribuir a reducir la brecha de la pobreza y mitigar las consecuencias de crisis económicas. Considerando estos resultados, los especialistas han descrito y analizado en abundancia sus características, planteando también

⁶ Véase <http://www.worldbank.org> Rescatado el 22 de noviembre de 2012. Se adjunta listado de PTC a nivel global en Anexo 1.

⁷ Se ha considerado para el período en estudio, 1990-2010, la clasificación de 20 países de América Latina señalada por CEPAL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De este grupo, sólo no los han implementado Cuba, Venezuela y Haití (que abre su programa el año 2012) (León, Arturo, 2008; Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert, 2009). La atención se ha centrado en América Latina, por lo que no se han considerado casos que se encuentran en Centroamérica, como Jamaica y Trinidad y Tobago. Asimismo, es preciso mencionar que en esta muestra se han incluido países que adoptaron el programa en la ola de difusión, no obstante el programa pueda encontrarse hoy cerrado (como es el caso de Nicaragua).

recomendaciones sobre su diseño e implementación, lo que configura una base de conocimiento importante sobre estas iniciativas⁸.

Lo ya señalado confirma que los PTC constituyen un conjunto de programas sociales relevantes en América Latina y que, en comparación a otras regiones, se observa una alta concentración de estas iniciativas en esta región. Teniendo ello como punto de partida, mi pregunta de investigación busca identificar cuáles son las variables que explican la masiva y significativa presencia de los Programas de Transferencia Condicionada en la región. Una explicación plausible a esta pregunta puede basarse en que los países presentan ciertas similitudes estructurales -como por ejemplo el régimen presidencial- dado su pasado histórico como colonias españolas y portuguesas. Junto con este legado común, el conjunto de la región debió enfrentar durante los años noventa altos niveles de pobreza e inequidad como consecuencia de los ajustes estructurales y políticas de liberalización económica aplicadas en años anteriores. Una primera mirada regional privilegiaría estas características comunes para explicar la coincidencia en las políticas de superación de pobreza; países similares formularían políticas similares. Pudiera ser un punto de partida razonable, pero surge al menos la interrogante de por qué no se observan estas coincidencias en otros programas impulsados durante el mismo periodo por diversos países.

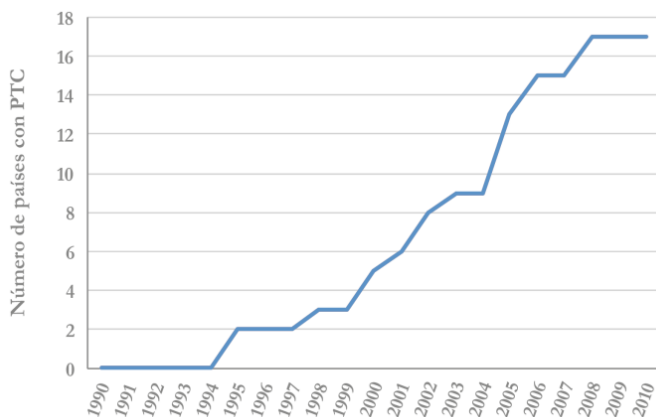
Por otro lado, al analizar en detalle los países se aprecia que estos difieren en cuanto a su trayectoria política e institucional. Asimismo, lo hacen en relación a su desarrollo económico, su Producto Interno Bruto y sus niveles de pobreza. En consecuencia, es preciso esclarecer por qué países diferentes, como por ejemplo Brasil y Honduras, han decidido aplicar el mismo tipo de programa. Pudiera argumentarse de nuevo una coincidencia entre todos los países y sus decisiones

⁸ Existe una amplia literatura acerca del impacto de los programas. Sólo como una muestra de trabajos recientes y completos: León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009, Johannsen, Tejerina y Glassman, 2009, Cecchini y Madariaga, 2011, Cecchini y Martínez, 2011 y Adato y Hoddinott, 2010. También ciertos dossier específicos como *Journal Development Policy Review* 24 (5) que analiza los PTC en África y Asia desde las lecciones aprendidas en América Latina. Este se complementa con un dossier de *Disasters: The Journal of Disasters Studies, Policy and Management* 30 (3) que analiza la experiencia de los PTC en situaciones de emergencia. Junto con ellos, numerosos artículos en revistas indexadas (con varios dossier específicos como por ejemplo *Global Social Policy* 9 (2) y 11 (2-3) y, *Journal Development Policy Review* 24 (5), reportes de organismos internacionales, reportajes y noticias en medios de comunicación.

domésticas. También pudiera atribuirse a presiones externas, provenientes de organizaciones internacionales o de la banca multilateral, que habrían incentivado la adopción de este programa en particular. Sin embargo, ambas alternativas no constituyen una explicación sólida para la notoria convergencia geográfica y/o “el ritmo prodigioso” de su adopción por los países (Fiszbein y Schady, 2009: 29).

Considerando lo anterior, la explicación que propongo es que la numerosa presencia de programas en la región es el resultado de un proceso de difusión de políticas. Es decir, cuando la información acerca de la adopción de políticas es comunicada a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social de una manera descoordinada, y donde las primeras adopciones de una innovación afectan la probabilidad de hacerlo entre quienes no la han adoptado (Jordana, Levi-Faur, Fernández i Marín, 2011:1347). En el análisis de los procesos de difusión es posible identificar tres elementos -sobre los cuales existe cierto consenso en la literatura- y que pueden ser, de manera preliminar, observados en la expansión de los PTC. Primero, la difusión tiende a ocurrir en olas, partiendo lentamente con algunos países, luego aumentando significativamente en número, para finalmente decrecer en sus niveles debido a la saturación en la adopción. En términos gráficos, y bajo determinadas condiciones de éxito, un proceso de difusión puede adoptar una curva en forma de S (Rogers, 1995). En América Latina, si se considera el período de tiempo entre 1990 y 2010 y los países que los han adoptado, se observa que la curva tiene ese carácter; un número pequeño de casos al inicio, una cantidad más importante en la mitad del período y una estabilización al final de la curva (ver Figura 1).

Figura 1 Ola de adopción de PTC en América Latina 1990-2010



Fuente: elaborado por el autor con base datos

En segundo lugar, la literatura sostiene que la difusión suele desplegar una fuerte concentración geográfica, debido a que los efectos del vecindario y de la región son usualmente pronunciados (Weyland, 2006: 19)⁹. En este caso, se observa una concentración geográfica, ya que 17 de 20 países de América Latina lo han aplicado, lo que sugiere por tanto este proceso. Por último, los procesos de difusión producen la propagación de “similitud entre diversidad”. Países distintos adoptan políticas similares, a las cuales pueden introducirles ciertas modificaciones, pero que conservan el diseño fundamental de la innovación externa (Weyland, 2006: 19). Ello se observa en los PTC de la región, que contienen características esenciales que los identifican como tales, pero también variación en otros componentes al analizar cada caso.

El enfoque de difusión de políticas permitirá abordar las condiciones que explican la ola de PTC en América Latina. En ese sentido, el éxito de las primeras iniciativas, PROGRESA (hoy Oportunidades) en México y Bolsa Escuela en Brasil, podrían haber motivado a otros países a probar las mismas alternativas (Fiszbein y Schady, 2009). Al respecto, Sugiyama (2011) sostiene que se produjo el llamado efecto vecino en la región, aunque es preciso esclarecer los canales a través de los cuales se ejerció esta influencia. También podría explicar la propagación de los PTC el respaldo otorgado por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM)

⁹ No obstante, se puede producir dinámicas de difusión al margen de la proximidad geográfica.

para financiar estas iniciativas (Handa y Davis, 2006). No obstante, la banca no otorgó préstamos a todos los países que adoptaron el programa. Y en aquellos casos que sí lo hizo, es preciso analizar en detalle el rol que jugaron en la toma de decisión de implementarlo. Un préstamo puede indicar influencia, pero no conduce necesariamente a la conclusión de que los gobiernos carecían de margen de maniobra sobre sus políticas sociales (Feitosa de Britto, 2004: 49). Asimismo, la banca desarrolla también otro tipo de actividades, las cuales deben ser identificadas y analizadas. En consecuencia, la banca multilateral pudo haber tenido un rol en el proceso de difusión, pero este debe ser analizado en profundidad a nivel regional y caso a caso. Por último, junto con los bancos, otros organismos internacionales (OIs), como las agencias internacionales, poseen un rol histórico en la región y estaban presentes durante la ola de difusión, aunque su participación ha sido escasamente abordada (Franzoni y Voorend, 2011). El enfoque de difusión de políticas permitirá analizar entonces, junto al rol de los países de la región, también el de diversos actores internacionales e identificar su posible influencia y los canales de acción que activaron para la propagación de los programas.

Junto con este enfoque se considerarán también las características de los procesos de formulación de políticas nacionales. Los PTC emergen de lógicas domésticas que se enmarcan en la ola de difusión, y ello influye en los componentes finales de los programas. Muy pocas adopciones de políticas pueden ser explicadas puramente como el resultado de factores internos (sin efectos de difusión) o de un proceso de difusión (sin impacto de factores internos) (Berry y Berry 2007:224). Consecuentemente, y aunque ello genera desafíos importantes, la investigación se centrará en dos niveles de análisis que contribuyen a explicar la adopción de los programas en la región: la difusión de políticas y el proceso doméstico de formulación de políticas sociales. Ello implica que en el ámbito nacional se identificarán las instituciones específicas, sus atribuciones y recursos. A nivel de la difusión regional se observará el rol de actores como las organizaciones internacionales o la banca multilateral; junto con think tanks, expertos y universidades tanto a nivel nacional como regional¹⁰.

¹⁰ A diferencia de otros ámbitos, los actores privados, o del tercer sector, son menos relevantes. Algunos investigadores han estudiado el proceso de formulación de políticas en países de la región, aunque en diversas áreas tales como las reformas previsionales, salud o de mercado (Teichman, 2001 Weyland, 2004, Brooks, 2004, 2009). Estos estudios contribuyen a la presente discusión, aunque evidentemente hay

Este estudio busca identificar y dimensionar la participación de estos actores en este proceso de difusión y cómo operan en el nivel regional, pero también cómo interactúan e incluso participan de manera directa en el proceso doméstico de adopción de políticas sociales. Es preciso además clarificar si sus medios de influencia son sólo a través de los préstamos monetarios u otros tipos de actividades. Por último, se aspira a esclarecer qué factores contribuyen en mayor o menor grado de influencia en la toma de decisión. Atender a estas interrogantes contribuirá a explicar los mecanismos de difusión, desde una propuesta que releva el nivel regional del proceso de difusión, tanto como el proceso doméstico de adopción de los programas.

El objetivo de la investigación es esclarecer las condiciones que explican el proceso de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. Abordar esta temática es relevante debido a varias razones. Como ya se ha dicho, los PTC son uno de los programas sociales más importantes de las últimas décadas en la región, destacando su masiva presencia y su amplia cobertura (Barrientos y Hulme, 2008; Cohen y Franco, 2006 y León, 2008). Asimismo, han generado consecuencias indirectas apreciables para el conjunto de las políticas sociales, como la elaboración de sistemas de identificación de beneficiarios, que luego se han aplicado para otros programas (Fiszbein y Schady, 2009). Y en esa misma línea, se vinculan hoy a una temática emergente e importante en la región, como son los sistemas de protección social¹¹. La atención de los investigadores se ha centrado de manera mayoritaria en discutir acerca de sus características y su impacto, pero no se ha debatido en profundidad acerca de las razones que explican el éxito de su adopción, diseminación y concentración en la región. Esto último es lo que se abordará en esta tesis.

particularidades de los actores involucrados en el ámbito de salud, por ejemplo, versus los ámbitos de pobreza.

¹¹ Un sistema de protección social tiene por objetivos “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011:18). Para ello, debe contar con tres componentes: la protección social no contributiva; la protección social contributiva (o seguridad social); y la regulación de los mercados laborales (Cecchini y Martínez, 2011).

Un segundo objetivo es identificar los mecanismos de difusión y analizar su relación con el proceso doméstico de formulación de políticas. La literatura sobre difusión plantea cuatro mecanismos - aprendizaje, coerción, emulación y competencia- que buscan explicar cómo y por qué los países adoptan. El mecanismo de difusión conlleva importantes consecuencias para la calidad de las políticas públicas, ya que es posible presuponer variación en ellas considerando si el mecanismo fue, por ejemplo, emulación o aprendizaje. En consecuencia, se buscará distinguir las variables que explican el mecanismo (o los mecanismos) a través del cual los países adoptan los PTC, los medios y motivaciones, junto con analizar el rol de los actores nacionales e internacionales involucrados.

En cuanto a la metodología, se han utilizado dos métodos que son usualmente aplicados en los estudios de difusión: un análisis estadístico en base a la totalidad de los casos y un análisis comparado cualitativo. Esta opción fue tomada teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de ambos enfoques, y en consecuencia tratando de obtener la mejor información desde ambos para comprender el objeto de estudio. De hecho, el análisis cuantitativo entrega una mirada regional de la ola de difusión, pero no permite distinguir en detalle los mecanismos que operaron. Facilita confirmar el proceso de difusión de los PTC en América Latina, frente a las hipótesis alternativas - como una convergencia espuria (Braun y Gilardi, 2006)- y asimismo contribuye a identificar las variables explicativas significativas y a descartar otras que pudieran de manera preliminar haberse considerado relevantes. Constituye entonces, un primer paso en el esfuerzo de testear las hipótesis, ratificar la relación entre las variables e identificar cuáles son significativas para el análisis cualitativo posterior (Brooks, 2009). Este análisis utiliza una base de datos construida por la autora para 19 países de la región entre 1990-2010, y se basa en la regresión logística, corrigiendo el modelo con el relógit propuesto por King y Zeng para eventos raros (King y Zeng, 2001). Esta alternativa se privilegió por sobre el seguimiento de historia de los acontecimientos, dado el tamaño mediano de la muestra y la prevalencia de casos negativos por sobre los positivos, lo cual pudo ser entonces subsanado.

El análisis cualitativo se basa en el estudio de caso de dos programas de países, Chile y Ecuador. En su desarrollo es posible analizar el rol de las variables que aparecen como relevantes en el modelo

cuantitativo. Asimismo, permiten descubrir cómo operaron aquellos factores poniendo atención a esta vinculación entre el nivel doméstico y regional, identificando los actores y sus vías de influencia que no puede ser captadas en el modelo cuantitativo. Por tanto, “los estudios de casos son útiles identificando los mecanismos causales que condujeron a aquellos resultados” (Weyland, 2004: 26) y permiten reflexionar considerando el contexto histórico, político y económico de los países y de la región. Junto con ello, permitirán distinguir entre el resultado final de la adopción (qué tipo de programa adopta cada país), ya que las características del proceso y de la interacción de los niveles regional y nacional sugiere que los PTC adoptados presentan divergencias, desde un modelo tradicional hasta uno más innovador. Las respuestas a estas preguntas se desarrollan y respaldan en profundidad en los siguientes capítulos. No obstante, en el siguiente apartado se explicitará el argumento central de esta investigación.

El argumento principal

Como ya he señalado, sostengo que la generalización de los PTC en América Latina fue el resultado de un proceso de difusión. Los primeros programas emergen a mediados de los noventa en Brasil y México y se expanden de manera significativa al resto de países de la región en los siguientes años. Surge entonces la cuestión de dilucidar qué variables -nacionales y/o internacionales- pueden explicar la diseminación de los programas. En cuanto al primer grupo, pudiera asumirse que las características estructurales de muchos países de la región, tales como los altos niveles de pobreza e inequidad, podrían explicar la decisión de adoptar estos programas. Al respecto, en esta investigación se testearon en un modelo estadístico las variables domésticas de pobreza, inequidad y renta. Estas dos últimas resultaron ser significativas para explicar la probabilidad de adopción. Esto es, los países con más altos índices de inequidad y con mayor riqueza –y en cierto sentido con mayor nivel de desarrollo-, tendrían más posibilidad de adoptar el programa. La implementación del PTC estaría respondiendo al diagnóstico de un problema público presente en los países de la región. Sin embargo, estos hallazgos no explican por qué todos los países adoptan el mismo tipo de programa, considerando que existe una amplia gama de posibilidades para el combate a la pobreza y a la inequidad.

Por otro lado, otra de las variables domésticas que pudiera explicar la difusión era la posición ideológica de los gobernantes; esto es, que los PTC fueron adoptados mayoritariamente por gobiernos de una determinada orientación política. Al respecto, esta variable también fue testeada en el modelo estadístico, pero los resultados no fueron significativos. Es decir, la ideología de los gobernantes en curso al momento de adoptar el programa no explicaría su difusión. Como se explica en las siguientes páginas, los PTC fueron adoptados tanto por gobiernos de izquierda, de derecha, o de centro, con un cierto predominio de estos últimos. No es posible distinguir una preponderancia de una posición ideológica por sobre otra, como sí ha sucedido con otros tipo de políticas, como por ejemplo en materia de liberalización económica y privatización.

A nivel doméstico, también podría sostenerse que la motivación para obtener resultados electorales, esto es, las expectativas de los tomadores de decisión, pudo incidir en la decisión de adoptar. Sobre aquello no se constató, ni en las entrevistas ni en la bibliografía secundaria, evidencia que permita afirmar que éstas hayan sido significativas para explicar la difusión a nivel regional. Más bien, considerando lo ya dicho sobre las variables domésticas, prevalece la idea de adoptar pudo estar influida por la convicción del problema social a abordar.

En cuanto a argumentos que supongan variables externas, pudiera sostenerse que la influencia de organismos internacionales y de la banca multilateral explicaría la difusión regional, sobre todo considerando la presencia histórica de estos actores en América Latina. Así, se incluyó una variable en el modelo estadístico que permitió testear esta posibilidad, pero los resultados no fueron significativos. Por otra parte, una de las vinculaciones más previsibles entre la banca multilateral y los gobiernos que adoptan PTC es la existencia de préstamos monetarios, lo cual, como se explica más adelante en profundidad, no fue predominante en la región. Existieron préstamos, evidentemente, pero no se observan en todos los países que implementaron PTC. En algunos casos, tampoco se detectan convenios de cooperación técnica u otro tipo de vínculo formal durante el proceso de formulación.

Ahora bien, los organismos internacionales y la banca sí desarrollaron una serie de actividades que implicaron acumulación e intercambio de

información acerca de los programas. En ese sentido, la hipótesis central que aquí sostengo es que la variable que tuvo mayor incidencia en el proceso de difusión regional fue el consenso acerca de la pertinencia y eficiencia de los PTC como programa social destinado a la superación de la pobreza. Esta concepción de los programas fue configurada por una comunidad epistémica regional integrada por expertos que producen y divulgan conocimiento y cuyos medios de influencia se relacionan de manera importante a actividades de los organismos internacionales. La comunidad epistémica actúa como una estructura con capacidad de construir un consenso acerca de los aspectos valorativos y normativos de los PTC. La incidencia de esta comunidad incidiría entonces en la configuración de una idea acerca de los PTC que explicaría su popularidad y diseminación regional, lo cual se aborda y se rastrea en profundidad en el Capítulo 5. Este proceso se observa a nivel regional, pero debe analizarse también su incidencia con el proceso doméstico de adopción de los programas. Esto es, es necesario entender en qué medida intervinieron otros factores y cuál fue el grado de relevancia de la comunicada epistémica. Su papel será diverso en función de las condiciones locales, el momento temporal de la oleada de difusión y de consolidación de la propia comunidad epistémica, y también de otros factores. Por tanto, la incidencia de esta idea de los PTC y de los expertos de la comunidad se analiza también en detalle para los dos casos de estudio, ya que es preciso sopesar la incidencia de las variables domésticas y su vinculación con el proceso regional de difusión para poder avanzar en la explicación de *por qué* adoptan y *cómo* adoptan los países.

En esa línea, planteo que los mecanismos de difusión presentes de manera mayoritaria fueron aprendizaje, emulación y coerción moderada. Ello se contrasta a partir de la evidencia del modelo estadístico y constatando el peso de los argumentos a favor de adoptar PTC como variable explicativa. Ahora bien, esto también se debe indagar de manera precisa para cada caso. Sobre todo considerando que – tal como aquí se argumenta- la difusión regional y el proceso doméstico de formulación de políticas se comportaban de forma interrelacionada. Por tanto, sólo es posible identificar el o los mecanismos de difusión, el *cómo* se adopta, en la medida de que se constata la difusión regional y se identifican sus vías de incidencia en el proceso doméstico de adopción. Así, planteo que las capacidades institucionales de los países contribuyen a seleccionar el mecanismo de difusión que interviene en la adopción del programa para cada país. En la medida que se cuenta con recursos de conocimiento y

cooperación, los países realizarán una mejor adaptación del programa a su contexto nacional, a través de un mecanismo de aprendizaje. Si estas capacidades son bajas, los países tenderán a emular, a copiar el modelo de PTC vigente en la región, sin modificaciones específicas. Por tanto, es posible además avanzar en esclarecer no sólo el *por qué* y el *cómo* adoptan, sino que también distinguir el *qué* se adopta. En este caso se trató de un modelo de PTC, aunque propongo distinguir entre un modelo básico, tradicional o innovador, según los componentes que se identifican. La variación entre uno u otro será consecuencia de los mecanismos de difusión que operen en cada caso.

En consecuencia, mi argumento principal pone énfasis en que la difusión de los PTC habría sido impulsada por variables que se relacionan con la incidencia de las ideas, el conocimiento y cómo éstas viajaron por la región. Profundizo también en un aspecto escasamente trabajado en los estudios de difusión, esto es, la vinculación entre el nivel regional y la toma de decisión en el nivel nacional y cómo ello incide en los mecanismos de difusión y en el tipo de programa adoptado.

Estructura de la tesis

La tesis se desarrolla de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se presenta el contexto de las políticas sociales en América Latina dentro del cual se generaron los Programas de Transferencia Condicionada y sus principales características. Se explicitan también con más detalle las preguntas de investigación que emergen al observar el problema de investigación. En el Capítulo 2 se aborda el enfoque de difusión de políticas y sus mecanismos, discutiendo acerca de los componentes que se aplicarán y proponiendo la perspectiva de análisis de la tesis. Junto con ello, se presentan las hipótesis de investigación. En el tercero se muestra el enfoque metodológico aplicado, el diseño de investigación y operacionalización, y los recursos utilizados. En cuarto lugar se expresa un análisis en profundidad -que incluye un modelo cuantitativo- de la ola de difusión de los PTC en la región y que contribuye a identificar las variables explicativas relevantes. Una de ellas es la presencia de los organismos internacionales y de los expertos a través de una comunidad epistémica, la cual es desarrollada en profundidad en el Capítulo 5 y aplicada en los casos de estudio a continuación. En ellos, tanto para el caso de Chile (Capítulo 6) como Ecuador (Capítulo 7), se busca esclarecer los mecanismos de difusión

que explican la adopción del programa y cómo se relacionan con el proceso doméstico de formulación de políticas. En el Capítulo 8 se recogen las principales conclusiones y hallazgos en relación a las hipótesis presentadas. Se aborda el rol de los mecanismos identificados, su relación con los procesos domésticos de formulación de políticas, y el papel de los actores nacionales e internacionales. Asimismo, se discuten las contribuciones del estudio al enfoque de difusión y los desafíos pendientes. Por último, se plantean preguntas emergentes en relación al rol de los PTC en el contexto de las políticas sociales de la región y en la discusión más reciente sobre protección social.

Capítulo 1. Las políticas sociales y los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) en América Latina

En este capítulo se presentan las características esenciales de los PTC en América Latina y cómo se sitúan en el conjunto de las políticas sociales. En primer lugar se expone una breve definición de los programas para luego pasar a explicar el contexto socioeconómico y político en el que estos surgen. El tercer apartado busca entregar una panorámica de los PTC en la región, mostrando su desarrollo y las características que explican su relevancia. En ese sentido, se describen sus componentes, definidos como esenciales, secundarios y adicionales, que permitirán entender sus aspectos comunes y disímiles. Asimismo se comentan, a rasgos generales, los dos casos iniciales y emblemáticos, Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil, los que resultan esenciales para comprender la difusión de los PTC en la región. Cerrando la caracterización de los programas se señalan los tipos de evaluaciones que se han realizado, y los principales hallazgos al respecto. En cuarto lugar, se abordan los argumentos existentes en la literatura acerca de la difusión de los PTC de la región, y las preguntas que emergen para el desarrollo de esta investigación.

1.1. Los Programas de Transferencia Condicionada

La característica principal de los Programas de Transferencia Condicionada es la provisión de dinero en efectivo a los hogares de bajos ingresos, a condición de que las familias utilicen determinados servicios de salud o educación. En ese sentido, se observa un componente tradicional de la política social, esto es, una prestación monetaria directa a un grupo definido de personas. Ahora bien, a diferencia de otras transferencias, se observa la condicionalidad que implica la demanda de una acción específica por parte del beneficiario y que lo habilitada -sólo si las cumple - como receptor. “La idea de la corresponsabilidad establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia beneficiaria se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos; marca diferencias respecto de otros programas para superar la pobreza que se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida (Cohen y Franco, 2006: 44).

Las condiciones de los PTC suelen ser que los niños del grupo familiar tengan al día sus controles de salud y que asistan de manera regular a

los establecimientos educacionales. Estos requisitos se justifican como un medio para reforzar los incentivos para que las familias inviertan más en el capital humano de sus hijos. “Se supone que ese ejercicio de cumplir las contraprestaciones contribuirá a que las familias aumenten la seguridad en sí mismas, incrementen su responsabilidad sobre el futuro del grupo y de las nuevas generaciones” (Cohen y Franco, 2006: 44). Por lo tanto, los programas de transferencia condicionada suelen contener dos objetivos. En primer lugar, tratan de proporcionar a los hogares pobres un piso mínimo de consumo. Segundo, tratan de fomentar la acumulación de capital humano y romper el círculo vicioso en el que la pobreza se transmite de generación en generación (Fiszbein y Schady, 2009).

Los PTC son además programas focalizados, ya que la población destinataria son familias –no individuos– pobres o extremadamente pobres con ciertos requisitos adicionales (la existencia en el grupo familiar de niños y adolescentes en edad escolar, lactantes, niños con desnutrición, mujeres embarazadas o en período de lactancia) (Cohen y Franco, 2006: 36). No se aspira a acceder a toda la población sino que se establecen criterios (socioeconómicos, geográficos, por ejemplo) que delimitan las características del grupo beneficiario. Por último, en cuanto a la institucionalidad, los programas suelen depender de los ministerios de desarrollo social o similares, o de Secretarías especialmente creadas para este fin (Fiszbein y Schady, 2009). El grado de institucionalización, en ese sentido, presenta variación y se vincula con la autonomía del programa, el nivel de recursos y su sustentabilidad en el tiempo.

1.2. El contexto de las políticas sociales de los años noventa

Durante la década de los noventa América Latina vivió años muy intensos en términos políticos y socioeconómicos. La ola de democratización en la región significó procesos de transición y consolidación a la democracia en países como Chile, Argentina, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Por otra parte, el contexto socioeconómico no era fácil. En los ochenta se habían aplicado los ajustes estructurales y los procesos de liberalización económica y privatización. En materia social ello implicó que las nacientes democracias enfrentaran complejas problemáticas. “El aumento de la pobreza experimentada durante la década de 1980 fue generalizado,

afectando a la mayoría de los países de América Latina” (Korzeniewicz y Smith, 2000:8). El porcentaje de población pobre e indigente era de 40,5% en 1980 y 10 años después aumentó a 48,3% (ver Cuadro 1). Junto con ello, los niveles de desigualdad eran altos y la región fue calificada como la menos equitativa del mundo (CEPAL, 2001).

Cuadro 1

Población Pobre e Indigente en América Latina (a) 1980 – 1999				
	Pobres (b)		Indigente (c)	
	Total		Total	
	Millones	Porcentajes	Millones	Porcentajes
1980	135.9	40.5	62.4	18.6
1990	200.2	48.3	93.4	22.5
1994	201.5	45.7	91.6	20.8
1997	203.8	43.5	88.8	19.0
1999	211.4	43.8	89.4	18.5

Fuente: (CEPAL, 2001: 38)

(a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.

(b) Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

(c) Personas en hogares en situación de indigencia

La pobreza se manifestaba además de diversa forma según el ámbito rural o urbano. Por una parte se torna durante los años noventa en un fenómeno mayoritariamente urbano; en 1999, de 211 millones de pobres, 134 millones vivían en las zonas urbanas y 77 millones en rurales (CEPAL; 2004: 37). La migración campo ciudad producida en las décadas anteriores, tensionó a la “economía urbana (que) tuvo que enfrentar el desafío de la mayor proporción de población en edad de trabajar y de la mayor demanda de servicios sociales (CEPAL, 2004: 37). Ahora bien, no obstante, en términos “la incidencia de la pobreza es mucho mayor en el ámbito rural que en el urbano (64% contra 37%)” (CEPAL, 2004:37), con una mayor población de población indigente que en los ámbitos urbanos.

Este contexto económico y social estuvo también acompañado de nuevas perspectivas para diseñar las políticas sociales, lo que se ha llamado un “paradigma emergente” (Franco, 1996). El escenario demandaba nuevas miradas al respecto. El diagnóstico criticaba las deficiencias del modelo tradicional de políticas, con la exclusividad del Estado como actor relevante, centralizado, con una oferta estandarizada y acotada a la empleabilidad formal (Franco, 1996; León, 2008). Un modelo de políticas donde “no se reconocían las peculiaridades (en cuanto a necesidades insatisfechas) de los diferentes

subgrupos que componían su “clientela” y, por supuesto, no consideraba la diversidad de necesidades y preferencias de los usuarios los que, en caso de no interesarse por la única oferta estatal, quedan sin opciones, por lo menos con financiamiento público” (Cohen y Franco, 2006:24). Sólo a modo de ejemplo, la ya comentada alta incidencia de población pobre en zonas rurales demostraba la baja efectividad de las políticas tradicionales y al mismo tipo el desafío de adecuar los programas sociales y los servicios a estos distintos espacios.

Resultado de los ajustes estructurales y las reformas estatales se evidenció una reducción de su tamaño, “del gasto social y de sus prestaciones a la población, instalándose un modelo de política social subsidiaria” (Robles, 2013:37). El rol del Estado se había visto modificado, retirándose de algunos ámbitos tradicionales como educación, salud y previsión social, donde las reformas habían privatizado gran parte de estos servicios, disminuyendo su participación en la provisión y distribución¹². “Se evidenció con especial fuerza el tránsito a estados marcados por la privatización y el debilitamiento de la presencia estatal en cada una de las esferas claves para la democratización del bienestar: recursos, seguridad y servicios sociales” (Robles, 2013:37). En cuanto a las intervenciones antipobreza se sostiene que estas debieran considerar componentes que incrementen el capital humano, orientadas al futuro buscando romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y considerar la inclusión social, fortaleciendo las capacidades comunitarias y el capital social (Peck, 2011:169).

Los gobiernos comenzaron a aplicar políticas ajustadas a este contexto. Destaca, entre otros aspectos, la inclusión de nuevos actores (privados y tercer sector), la focalización en lugar de universalismo como un objetivo de los programas, nuevas fuentes de financiación, una participación más activa de la población objetivo y el desarrollo de

¹² La privatización de sectores como educación, salud y ciertos servicios básicos como electricidad y agua, ha generado en años posteriores la necesidad de regulación para asegurar la provisión de los servicios y la calidad de estos. Como consecuencia se ha generado una ola de difusión de agencias reguladoras (Calzada, Costas y Jordana, 2009; Jordana, Levi-Faur y Fernández i Marín, 2009; Jordana y Levi-Faur 2005). Asimismo, en relación a los PTC se genera una situación compleja en cuanto a que se exige a los beneficiarios la asistencia a establecimientos educacionales o los chequeos en salud, aunque en algunos casos esos servicios no son de fácil acceso, o el Estado no puede asegurar su calidad.

procesos de descentralización y privatización (Franco, 1996). Específicamente en el ámbito de políticas enfocadas a la superación de la pobreza, a inicios de los años noventa surgieron iniciativas destinadas a paliar las consecuencias económicas de la crisis. Se buscó dar protección, “el mantenimiento del capital físico y humano de los afectados, por lo que era prioritario asegurar el consumo básico –en especial de alimentos– y los programas de empleo mínimo” (Cohen y Franco, 2006: 26) Algunas de las iniciativas implementadas fueron los Fondos de Emergencia (de empleo mínimo, por ejemplo), subsidios específicos (por ejemplo, subsidios de alimentos), los que respondían a la crítica situación de pobreza y emergencia social a inicios de los años noventa. También se desarrollaron los Fondos de Inversión Social, los cuales se gestaron a partir de los Fondos de Emergencia y constituían mecanismos de financiamiento (con fondos internacionales, estatales o cuotas de financiación) para realizar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados por un grupo de personas (fundamentalmente en infraestructura, desarrollo comunitario y servicios sociales) (León, 2008). Este tipo de programas ya implementaban estos nuevos criterios de diseño y gestión para la política social: modificaciones en los mecanismos de financiamiento, en sus objetivos e impactos en la población beneficiaria y en los actores responsables de los programas. Posteriormente, se avanzó hacia la creación de “modelos de intervención” más directamente orientados al quiebre de la reproducción intergeneracional de la pobreza (León, 2008).

En consecuencia, los PTC surgen en un contexto particular de las políticas sociales y sus componentes son coherentes con esta nueva perspectiva. La transferencia monetaria o en bienes, en sí misma, no constituye una novedad, ya que los Estados latinoamericanos ya contaban con transferencias directas no condicionadas, transferencias de alimentos y de otras especies (CEPAL, 2006). Sin embargo, la condicionalidad, una de sus características esenciales, sí lo es. Esta los distingue de programas anteriores, y al mismo tiempo es coherente con el nuevo paradigma de políticas en cuanto busca incentivar que las familias envíen de manera sistemática a sus hijos a los establecimientos educacionales, lo cual impactaría en incrementar el capital humano de ese grupo familiar en el largo plazo. Los PTC “tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital humano, y buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para esa

inversión. (...) Podrían ser más eficaces que las intervenciones tradicionales, porque el condicionamiento reduciría el costo de oportunidad de la escolarización; esto a su vez reforzaría el efecto ingreso de la transferencia, dado que la asistencia a la escuela y el trabajo infantil son sustitutos entre sí” (Villatoro, 2005: 89). Asimismo, como ya se ha dicho, estos programas se focalizan en la población en situación de pobreza e indigencia, no entregan un beneficio universal; característica que implica decisión importante en cuanto al diseño y que se repite en otros programas en este período. Por último, los PTC exigen la creación de sistemas de identificación de beneficiarios que aseguren que el Estado conoce quienes son estas familias y que éstas, efectivamente, reciban el beneficio.

1.3. Los PTC en América Latina

Existe un amplio consenso en la literatura respecto de la relevancia de los PTC en la región desde mediados de los años noventa. Los primeros programas fueron los de México (experiencia piloto) y Brasil (en algunos estados) en 1995. Les siguieron Honduras (1998) Nicaragua (2000), Costa Rica (2000), Colombia (2001), Chile (2002), Argentina (2005) Ecuador (2003), El Salvador (2005), Paraguay (2005), Perú (2005), República Dominicana (2005), Bolivia (2006), Panamá (2006), Uruguay (2008) y Guatemala (2008)¹³ (ver Figura 2).

¹³ Como fecha de inicio de los programas se ha considerado el año en que el primer PTC en cada país comenzó a funcionar. En los casos en que hubo pilotos que constituyeron luego una base importante del programa, como los casos de México y Brasil, se señala la fecha de inicio del piloto. Ello ya que los mecanismos de difusión operarían desde esa etapa del proceso de formulación.

Figura 2



*: el año de inicio se indica entre paréntesis, en dos casos considerando los programas pilotos por su relevancia en el diseño posterior.

Fuente: el autor con base de datos personal.

Además de la concentración geográfica, evidente al observar el mapa, destaca la larga trayectoria de los programas, ya que durante este período sólo se cerró el de Nicaragua. Los demás han permanecido operativos, aunque pueden haber cambiado de nombre o haber sufrido modificaciones en algunas de sus características (por ejemplo en México, Honduras y Argentina). La estabilidad y persistencia que se observan durante estos años implica que los programas han permanecido vigentes incluso a pesar de cambios de gobiernos entre coaliciones diferentes o incluso opositoras. En ese sentido, será relevante identificar qué componentes persisten en el tiempo y sobre cuáles se observan modificaciones, lo cual será abordado en el Capítulo 4. Como un punto de partida, se constata que los programas no abandonan sus componentes esenciales, condicionalidad en el ámbito de educación y salud, y que - como se observa en el Cuadro 2- está presente en la mayoría de los PTC.

Cuadro 2

Los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina (1990-2010)				
	País	Nombre programa¹	Año inicio	Condicionales
1	Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (ex Familias por la Inclusión Social)	2005	Asistencia a escuelas y chequeos de salud
2	Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Asistencia escolar
3	Brasil	Bolsa Familia (ex Bolsa Alimentación y Bolsa Escuela)	1995 (piloto)	Asistencia escolar y chequeos salud
4	Chile	Chile Solidario	2002	Educación, empleo, vivienda, ingresos, vida familiar, entre otros.
5	Colombia	Familias en Acción	2001	Asistencia escolar, chequeos salud y alimentación
6	Costa Rica	Avancemos (ex Superémonos)	2000	Asistencia escolar y chequeos salud
7	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (ex Bono Solidario)	2003	Asistencia escolar y chequeos salud
8	El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
9	Guatemala	Mi familia progresa	2008	Asistencia escolar y chequeos salud
10	Honduras	Programa de asignación Familiar (PRAF III)	1998	Asistencia escolar y chequeos salud
11	México	Oportunidades (ex PROGRESA)	1995 (piloto)	Asistencia escolar y chequeos salud
12	Nicaragua	Red de Protección Social	2000 - 2006	Asistencia escolar y chequeos salud
13	Panamá	Red Oportunidades	2006	Asistencia escolar y chequeos salud
14	Paraguay	Tekoporá	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
15	Perú	Juntos	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
16	República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
17	Uruguay	Plan Equidad (ex Ingreso Ciudadano/ PANES)	2008	Asistencia escolar y chequeos salud

Fuente: el autor en base CEPAL (2011a), León (2008) y Cecchini y Madariaga (2011).
¹: se señala el nombre actual del programa y entre paréntesis los nombres anteriores si los hubo.

En relación a la cobertura de los PTC, esta se concentra en la población en situación de pobreza e indigencia. En estos grupos, el porcentaje de beneficiarios es importante: en 7 países completa el 100% de la población indigente y sobre el 40% de la población en situación de pobreza (Cuadro 3). Destaca el caso de Ecuador que alcanza el 100% de la población en situación de pobreza e indigencia, Uruguay y Brasil que llegan al 100% en población indigente y sobre el 80% en la población pobre. En México, Colombia y Chile se abarca el 100% en relación a la indigencia y sobre un 40% en pobreza.

Cuadro 3

Porcentaje de Población Beneficiaria PTC			
País	Año¹	% Cobertura población indigente	% Cobertura población pobre
Argentina	2010	100	46,4
Bolivia	2009	50,7	32,4
Brasil	2010	100	84,6
Colombia	2009	100	56,5
Costa Rica	2009	52,2	17,4
Chile	2008	100	51,7
Ecuador	2010	100	100
El Salvador	2009	38,7	17,1
Guatemala	2010	70,5	39,7
México	2010	100	62,8
Panamá	2009	81,0	39,5
Paraguay	2010	25,2	13,9
Perú	2010	60,6	21,2
Rep. Dominicana	2009	89,0	46,3
Uruguay	2009	100	84,6
Fuente: Cecchini y Madariaga, 2011:110.			
¹ :último año disponible			

Para llevar a cabo esta focalización, se requirió del desarrollo e implementación de sistemas de identificación de los beneficiarios y métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (*proxy means test*).

El monto del bono varía según cada programa y se relaciona con los énfasis de cada uno. Sin embargo, según análisis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se calcula que las “transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales públicas representan, en promedio, alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben” (Cecchini y Madariaga,

2011:124). Al respecto también se observa variación, ya que el tamaño de los beneficios va por ejemplo del 20% del consumo medio de los hogares en México al 4% en Honduras (Fiszbein y Schady, 2009:34).

Asimismo, se observa disparidad en el monto que implica los PTC en el gasto social de cada país, aunque ha habido un crecimiento constante de los programas tanto en cobertura como en gasto. Todo ello, en un contexto en que el gasto público social ha ido en incremento desde los años noventa; “la inversión pública social, que ha pasado del 12,3% del PIB en el bienio 1990-1991 al 18,4% en el período 2007-2008” (Cecchini y Madariaga, 2011:105). No obstante, este aumento ha sido dispar en la región, sobre todo en sus niveles relativos y absolutos (CEPAL, 2011b). Se observan países como Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, donde el gasto social en el bienio 2008-2009 se situaba alrededor (a la baja) del 10% del Producto Interno Bruto (PIB). Ello, frente a otros países que duplican estas cifras como Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay (Cuadro 4). Esta variación se observa “pese a que casi todos los países han hecho esfuerzos por aumentar la prioridad macroeconómica del gasto social desde los años noventa” (CEPAL, 2011b:137).

Cuadro 4

Porcentaje de Gasto Social total en relación al PIB (1990-2010)					
País	1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	18,57	21,23	21,43	19,95	...
Bolivia	16,36	17,65	...
Brasil	17,63	20,31	21,15	22,51	...
Chile	11,88	11,92	14,99	12,87	15,64
Colombia	6,04	11,51	10,78	12,83	13,62
Costa Rica	16,13	15,23	17,32	17,26	22,93
Ecuador	3,95	4,43	2,86	4,68	9,84
El Salvador	...	5,35	9,24	12,04	...
Guatemala	3,87	4,47	6,54	7,59	...
Honduras	6,44	5,62	7,82	9,79	12,04
México	5,53	7,71	8,62	9,42	11,29
Nicaragua	6,98	6,88	8,6	11,17	...
Panamá	6,93	8,31	9,06	7,53	...
Paraguay	2,86	8,27	9,81	8,12	11,01
Perú	3,97	6,88	8,62	9,55	9,95
Rep. Dominicana	4,71	4,29	5,8	7,05	7,27
Uruguay	16,35	20,57	20,69	19,69	...

Fuente: Información rescatada de la base de datos CEPAL, CEPALSTAT, extraída el 19 de enero de 2014.

La cantidad de recursos destinado a los PTC en relación al PIB varía asimismo en la región, aunque en términos generales es bajo en todos los países. El promedio del porcentaje de su gasto en el total del PIB ha ido en aumento desde 0,19% en el 2000 a un 0,40% en el 2009, no alcanzando a superar medio punto del PIB (Cecchini y Madariaga, 2011:106¹⁴). Una excepción es el caso de Ecuador, que el año 2009 destinó 1,17% de su PIB a su Bono de Desarrollo Humano (Cuadro 5), pero la mayoría de los otros países se ubican en un rango cercano al promedio regional. Los PTC por tanto cuentan con una alta visibilidad, que se explica en parte por su amplia cobertura, aunque su costo no es significativamente alto.

Cuadro 5

Presupuesto PTC en relación a Gasto Social y al PIB (2009)¹		
País	% PTC / Gasto Social²	% PTC / PIB
Argentina	0,88	0,20
Bolivia	2,5	0,33
Brasil	1,91	0,47
Chile	0,87	0,11
Colombia	3,14	0,39
Costa Rica	2,27	0,39
Ecuador	18,37	1,17
El Salvador	0,20	0,02
Guatemala	4,29	0,32
Honduras	2,12	0,24
México	4,52	0,51
Nicaragua	...	0,14 (2006)
Panamá	2,33 (2008)	0,22 (2008)
Paraguay	3,21	0,36
Perú	1,68	0,14
Rep. Dominicana	6,3	0,51
Uruguay	2,11	0,45

Fuente: el autor en base a CEPAL (2011a y 2011b), Cecchini y Madariaga (2011) y Cohen y Franco (2010).

¹: En algunos casos se presenta la información del último año disponible.

²: Para el gasto social se considera el promedio simple del bienio 2006-2007.

Si se observa la información del Cuadro 4 y 5, se aprecia que no existe una directa proporcionalidad entre mayor gasto social y mayor inversión en los PTC, ya que -por ejemplo- Ecuador destina proporcionalmente más recursos a este programa, pero presenta un menor gasto social que países como Chile o Bolivia. Por tanto, en algunos casos se trata de un programa que prevalece dentro de la

¹⁴ Porcentaje en base a 19 países en (Cecchini y Madariaga, 2011).

inversión social, y en otros ocupa un lugar más acotado. Una mirada más precisa en ese sentido se obtiene al observar en el Cuadro 5 el porcentaje de presupuesto del PTC en relación al gasto social. Allí destaca el 18,37% que pesa el programa en la inversión social en Ecuador. Los siguientes países le siguen con porcentajes bastante menores, República Dominicana con 6,3%, Guatemala con 4,29%, México con 4,52% y Colombia con 3,14%. Los países restantes se ubican entre menos de un punto porcentual y 3%. En esos casos, como el de Chile, Uruguay y Costa Rica, por ejemplo, los PTC tienen un peso bastante menor dentro de conjunto de políticas sociales.

a. Características de los PTC

Considerando los componentes de los PTC¹⁵ que se discuten en los numerosos estudios y reportes, se distinguen cuatro como esenciales para poder calificar un programa como tal (Cuadro 6). Estos son: la condicionalidad que se aplica en el ámbito de educación y de salud¹⁶, la entrega de bono en dinero (generalmente a la madre del grupo familiar), el sistema de identificación de los beneficiarios (que en la mayoría de los casos se realiza a través de procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas) y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (*proxy means test*) (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011:14). Es posible señalar que estos componentes constituyen el cuerpo central de los PTC, y de estos la condicionalidad constituye el elemento innovador y que distingue los PTC de otros programas de transferencia monetaria tradicionales. El componente del mecanismo de focalización, a pesar de ser un aspecto más bien técnico del programa, de manera paulatina se fue implementando en casi todos los países de la región, y constituye una característica que también marcó una diferencia frente a los programas

¹⁵ Se han definido estos 10 componentes como los más importantes y significativos para este análisis, aunque existen también otras características menores de los programas y que no se presentan en todos ellos.

¹⁶ Junto a la asistencia a los establecimientos educacionales y los controles de salud, algunos programas han incorporado otras condiciones. Destaca el caso chileno del Chile Solidario, donde se exige por ejemplo reuniones periódicas con monitores para mejorar una serie de condiciones familiares. También en Panamá, donde se exige la capacitación de miembros de la familia (Panamá), entre otros. No obstante, las condiciones esenciales para poder recibir el bono, siguen siendo mayoritariamente las referidas a salud y educación.

desarrollados con anterioridad. En el siguiente Cuadro 6 se describen de manera breve estas 4 características esenciales de los PTC.

Cuadro 6

Componentes esenciales de los PTC en América Latina		
	Componente	Descripción
1	Condicionabilidad Educación	Se exige un porcentaje de asistencia (entre 80-85%) al establecimiento educacional a niños y en algunos casos a jóvenes del grupo familiar
2	Condicionabilidad Salud	Se exige la realización de los controles de salud correspondientes a niños y/o jóvenes del grupo familiar
3	Entrega de Bono en dinero	Se entrega un bono en dinero a la persona a cargo del grupo familiar. En la mayoría de los casos se define que sea la madre jefa de hogar
4	Mecanismo de identificación y focalización del grupo de beneficiarios	Procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (<i>proxy means test</i>)
Fuente: elaboración del autor en base a Cecchini y Madariaga (2011), Fiszbein y Schady (2009) y León (2008).		

Un segundo grupo de componentes pueden ser calificados como secundarios (Cuadro 7). Estos se encuentran presentes también en todos los programas, pero se observan divergencias en cuanto a las opciones escogidas e implementadas. Han sido calificados de esta forma, porque estas diferencias no afectan su calificación de PTC siguiendo las directrices de la literatura al respecto (Cecchini y Madariaga, 2011, Fiszbein y Schady, 2009, Cecchini y Martínez, 2011 y León, 2008). Seguidamente se describen las particularidades que cada uno de estos componentes pueden presentar en los programas.

Cuadro 7

Componentes secundarios en los PTC en América Latina		
	Componente	Descripción¹⁷
5	Objetivos del programa	Apoyo monetario y desarrollo capital humano (objetivo indirecto)
		Desarrollo capital humano en niños y adolescentes.
		Inclusión de las familias a redes de apoyo estatal y el fortalecimiento de sus capacidades psicosociales.

¹⁷ Se presentan las principales alternativas que se observan implementadas para estos componentes de los programas en la región. Algunas características de menor importancia no ha sido incluidos en esta descripción.

6	Mecanismos de control de las condicionalidades	Reporte de los establecimientos de educación y de salud o de los monitores especializados.
		Beneficiario lo reporta personalmente a oficinas encargadas o a las entidades responsables del programa.
7	Tipo de penalización	Penalización blanda: advertencias y disminución del beneficio.
		Dura: suspensión del beneficio luego de un número específico de faltas.
8	Institucionalidad	Organismo responsable (Consejo, Secretaría) dependiente directamente de la Presidencia.
		Organismo responsable dependiente de un Ministerio Social.
Fuente: elaboración del autor en base a Cecchini y Madariaga (2011), Fiszbein y Schady (2009) y León (2008).		

Los programas pueden optar por diversas alternativas en cuanto a estos componentes. Respecto a los objetivos, la distinción central se refiere a los programas que ponen mayor énfasis en el desarrollo del capital humano -que a largo plazo debiera contribuir a romper el llamado círculo vicioso de la pobreza- como es el caso de México. Otro grupo de programas tienen como objetivo mejorar el ingreso a corto plazo de las familias beneficiarias, como el programa Bolsa Familia. Un tercero se caracteriza por aspirar a la inclusión de las familias a redes de apoyo estatal y el fortalecimiento de sus capacidades psicosociales, como es el caso del Chile Solidario (Cecchini y Madariaga, 2011; Fiszbein y Schady, 2009).

Se observa una relación entre los objetivos de los programas, los mecanismos de verificación y sus penalizaciones en caso de incumplimiento. Los países pueden utilizar diversos mecanismos para comprobar el cumplimiento de las condicionalidades, y para penalizar a quienes no las cumplen. En ese sentido, existe mayor control y multas o suspensión de beneficios en los programas que buscan mejorar el capital humano de la población beneficiaria como un objetivo de largo plazo. En cuanto a la institucionalidad, se aprecia que en algunos programas las instituciones responsables de los programas y de su implementación pueden depender de manera directa de la Presidencia de la República y en otros casos estar vinculadas a los Ministerios Sociales. Estos aspectos influyen en su autonomía, independencia y grado de institucionalización.

Por último, es posible identificar dos componentes que no se encuentran en todos los programas y que son significativos en cuanto

se vinculan con los objetivos de protección social (Cuadro 8). Uno, es el tipo de beneficio, el apoyo sicosocial para las familias beneficiarias (por ejemplo a través de un monitor que realiza un acompañamiento durante un período), como el caso de Chile y El Salvador (León, 2008). El segundo se refiere a si el programa se considera parte de un sistema de protección social ya existente, o que puede estar implementándose de manera paralela al programa. En el conjunto de la región se observa la discusión entre afrontar la pobreza con estos programas específicos (si bien con un enfoque más integral que en el pasado) o establecer sistemas de protección más complejos que aspiran a proveer a las personas de un red estatal de apoyo integral frente a un amplio conjunto de vulnerabilidades. Se trata de una distinción significativa ya que la intención de establecer sistemas de protección social, constituye una iniciativa compleja y ambiciosa que requieren una nueva adecuación del rol del Estado.

Cuadro 8

Componentes adicionales de los PTC		
	Componente	Descripción
9	Componente de apoyo sicosocial.	Se refiere a si el beneficiario, junto con el bono o el bien asignado, recibe apoyo sicosocial a través de profesionales especializados.
10	Pertenencia a un sistema de protección social	El programa es definido como un componente de un sistema de protección social (vigente, creado junto con el programa o posterior).
Fuente: elaboración del autor en base a Cecchini y Madariaga (2011), Fiszbein y Schady (2009) y León (2008).		

Considerando que el primer grupo de componentes está presente en todos los programas, y si se observa la variación en los secundarios, y la presencia o ausencia de los adicionales, es posible agrupar los programas de la región en 3 conglomerados. Cecchini y Martínez (2011) han caracterizado estos grupos de tipos ideales, y su clasificación por tanto contribuye a esta descripción y análisis de los PTC en América Latina.

Se definen 3 grupos: los PTC con condicionalidad blanda, con condicionalidad fuerte y los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades (ver Cuadro 9). El primer grupo tiene como objetivo principal asegurar un nivel de consumo básico a las familias pobres a través de la transferencia monetaria, con lo cual se enfoca en la transferencia de ingreso, se establecen sanciones “blandas” al incumplimiento de condicionalidades y se establecen

transferencias planas o por composición familiar (Cecchini y Martínez, 2011: 102). El programa emblemático de este grupo es el Bolsa Familia, de Brasil, y también se encuentra Argentina y Ecuador, entre otros. El segundo grupo de PTC tiene como objetivo central promover el desarrollo humano de los pobres mediante un mayor uso de los servicios de salud y educación. Por lo cual los objetivos son de largo plazo enfocados en el desarrollo humano y se establece un estricto control de las condicionalidades. Asimismo, las transferencias cambian para distintos grupos de población (costos de oportunidad) (Cecchini y Martínez, 2011: 110). El caso distintivo de este grupo es el programa Oportunidades de México, junto con Costa Rica, Nicaragua y Uruguay, entre otros. El tercer grupo de PTC son los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades. Su propósito es conectar a las familias pobres con las distintas prestaciones ofrecidas por programas específicos y así generar un piso de inclusión. Están enfocados en la conexión al sistema de protección social, por lo que la transferencia es muy baja y se incluyen componentes como el apoyo psicosocial para vincular a las familias con la red pública de servicios sociales (Cecchini y Martínez, 2011: 116). Chile Solidario es el programa más representativo, junto con Colombia, Paraguay, Panamá y El Salvador.

Cuadro 9

Clasificación de PTC según Cecchini y Martínez (2011)			
Tipo de programa	Objetivos	Características	Países
1. Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda.	El objetivo principal es asegurar un nivel de consumo básico a las familias pobres a través de la transferencia monetaria.	-Enfocados en la transferencia de ingreso. - Sanciones “blandas” al incumplimiento de condicionalidades; transferencias planas o por composición familiar.	Brasil, Argentina, Ecuador, Perú, República Dominicana.
2. Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte.	El objetivo central es promover el desarrollo humano de los pobres mediante un mayor uso de los servicios de salud y educación.	- Enfocados en el desarrollo humano. - Estricto control de las corresponsabilidades; transferencias cambian para distintos grupos de población (costos de oportunidad).	México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Bolivia, Argentina (FIS y AUH), Guatemala, Uruguay y Colombia

3. Sistemas o redes de coordinación programática con Condicionalidades.	El propósito es conectar a las familias pobres con las distintas prestaciones ofrecidas por programas específicos y así generar un piso de inclusión.	– Enfocados en la conexión al sistema de protección social. – Transferencia es muy baja; apoyo psicosocial para vincular a las familias con la red pública de servicios sociales.	Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, El Salvador (y Colombia ¹⁸).
Fuente: el autor en base a Cecchini y Martínez, 2011.			

Los factores que explican las divergencias entre los programas de cada país no han sido discutidos de manera exhaustiva por la literatura, sobre todo en comparación a otras temáticas de los programas. No obstante, se atribuyen a modo general a la variación en las características de cada proceso de formulación, y al contexto político, social y económico de cada país (Fiszbein y Schady, 2009: 34).

b. Los casos emblemáticos de PTC en la región: Brasil y México

Como ya se ha señalado más arriba, los casos innovadores y emblemáticos de la región son los de Brasil y México¹⁹. Chile también es mencionado como un caso singular dado sus componentes de protección social, y al respecto se profundizará en el caso de estudio. Esta breve referencia a los programas de Brasil y México es necesaria dado que son los primeros programas de la ola de difusión, y sus componentes han sido replicados a lo largo de la región.

¹⁸ Se menciona a Colombia también en el grupo de Sistemas de Protección Social, ya que desde el 2006 el programa Familias en Acción forma parte de la Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema. No obstante, el programa es considerado dentro de los programas con condicionalidad fuerte y tuvo influencia importante del caso mexicano (Núñez y Cuesta, 2006).

¹⁹ Boltvinik (2012) señala que el primer PTC en la región fue el Programa de Asignación Familiar (PRAF I) establecido en 1990 en Honduras. No obstante, este programa fue un mecanismo compensatorio, para paliar los efectos de un programa de estabilización y no un programa explícitamente orientado a la promoción de capital humano (Entrevista Experto CEPAL). Respecto a si estableció condiciones o corresponsabilidades, no existe consenso en la literatura (Moore, 2008; Cohen y Franco, 2006). Posteriormente, PRAF II es desde 1998 un programa que incluye condiciones y tiene el objetivo de desarrollo humano y evaluaciones de impacto; por tanto existe consenso en la literatura respecto a su carácter de PTC. Por tanto, éste último ha sido el programa que se ha considerado en la base de datos como el programa de Honduras.

El programa Oportunidades comenzó en 1997, en medio de altos niveles de pobreza y crisis económica, con el nombre de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Se estableció bajo la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) y atendía únicamente zonas rurales. El programa continuó con el Presidente Vicente Fox (2000-2006), y pasó desde el 2002 a llamarse Oportunidades. Se expandió a zonas semi-urbanas y urbanas, se realizaron modificaciones a la forma de gestión y se añadieron prestaciones.

Los objetivos principales del programa son mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema; contribuir a que los menores completen la educación básica; eliminar la desnutrición, reducir las tasas de morbi-mortalidad y fecundidad, y mejorar la salud general de la familia; cambiar la estructura de riesgos que enfrentan las familias pobres; fomentar la responsabilidad y la participación activa de todos los integrantes de la familia en estos ámbitos y redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres (Levy y Rodríguez, 2005). Las familias, a través de la jefa de hogar, reciben apoyos en educación, atención a la salud básica e infantil, apoyo a los adultos mayores y para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros más vulnerables. Las condiciones que se deben cumplir son la asistencia de niños y adolescentes a los establecimientos educacionales, y realizar los chequeos periódicos de salud (Levy y Rodríguez, 2005).

La institución responsable del programa es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la unidad ejecutora la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Además participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales (31 Estados y el Distrito Federal) y municipales (2.242 municipios). El programa ha crecido sostenidamente desde su creación y para el año 2010 atendía a 5.560.540 hogares (aprox. 27.246.646 de personas, CEPAL 2011a).

Una característica particular del programa PROGRESA y luego del Oportunidades es que desde sus inicios ha sido objeto de evaluaciones de impacto llevadas a cabo por variadas instituciones en distintos ámbitos. Desde su conceptualización inicial se habría considerado la necesidad de evaluar si las hipótesis eran correctas (Levy y Rodríguez, 2005: 141; Hernández, 2008: 106). Una de las primeras fue la realizada

por el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés, International Food Policy Research Institute), realizada en 1998 y cuyos resultados se conocieron el 2000 (Levy y Rodríguez, 2005: 142). Este informe reportó que “la combinación de educación, salud y alimentación que PROGRESA otorga como un paquete integrado es un medio efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza” (IFPRI, 2000: 2). Esta temprana evidencia empírica -junto con otras evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y del Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)- ha sido importante al menos en dos sentidos. En primer lugar, habría constituido un argumento importante para la decisión acerca de la continuidad del programa, pese al cambio de administración el año 2000²⁰; “la decisión de la recién llegada administración de Fox de mantener y, de hecho, expandir el programa fue influenciada por los extremadamente positivas conclusiones de la primera fase de evaluaciones” (Peck y Theodore, 2010a: 201). Junto con los resultados, se planteó que “muchos de los impactos del programa se manifestarán en el futuro y se sugería la continuidad del programa y de las evaluaciones a mediano y largo plazo” (Levy y Rodríguez, 2005:143). Durante el cambio de administración, podría haber prevalecido la decisión de cerrarlo, dado que constituía una herencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el gobierno de Fox buscaba sentar una nueva etapa diferenciándose de sus antecesores (Levy, 2006). Asimismo, en la tradición política mexicana, cada nuevo presidente inauguraba un nuevo gran programa social (Boltvinik, 2012). Sin embargo, PROGRESA continuó, aunque con el nombre de Oportunidades. Las evaluaciones también siguieron realizándose por parte de las dependencias ejecutoras (Levy y Rodríguez, 2005: 142) y otros agentes evaluadores²¹. En segundo lugar, estas tempranas evaluaciones

²⁰ Otros de las condiciones que, según Levy y Rodríguez (2005), contribuyeron a la continuidad del programa habrían sido la existencia de abundante información, transparente y accesible; reglas de operación claras; se procuró que el Congreso de la Unión, y en particular la Cámara de Diputados, tuviese un amplio conocimiento de los objetivos; la mecánica de operación y el presupuesto del programa, y que se habría tenido especial cuidado en no ligar el programa a actividades políticas o partidistas (Levy y Rodríguez, 2005: 175-176).

²¹ Algunas de las evaluaciones que se han llevado a cabo son evaluaciones de las reglas de operación en 2002, 2003 y 2004, realizadas por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). También una evaluación externa del apego a las reglas de operación del 2005, por El Colegio Mexiquense. Otras evaluaciones se pueden encontrar en <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/inicio>

permitieron que rápidamente se fuera conformando un conjunto de documentos, reportes y análisis acerca de este PTC, que pudiera haber contribuido a la difusión de los programas. “En un breve lapso de tiempo, especialmente con la literatura producida inmediatamente después de las evaluaciones iniciales de PROGRESA por evaluadores, consultores y académicos (...), se han identificado los considerados principales aportes de los programas PTC: llegan efectivamente a los más pobres, impactan positivamente la acumulación de capital humano, posibilitan la reducción de la pobreza en el corto y largo plazo, y la disminución de la desigualdad, son capaces de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y además son costo-eficientes”(Valencia, 2008: 502). Por último, también es relevante mencionar que en el caso de México, el rol de la banca multilateral durante los primeros años fue de apoyo técnico, promoviendo la realización de evaluaciones externas, con agentes nacionales o internacionales y también su discusión (Levy, 2006: 115). Sólo a partir del año 2002 se solicitó un préstamo al BID (Levy, 2006). En ese sentido, durante el proceso de elaboración de políticas de PROGRESA, la presencia del Banco Mundial y el BID fue principalmente a través del asesoramiento técnico sobre aspectos específicos de los programas (Levy, 2006). Se destaca que el programa nació en el país, basado en sólido análisis económico y social, con un enfoque comprehensivo y sensible a la realidad política e institucional del país (Levy, 2006: vii). Sin embargo, también se señala que los lazos y cercanía de sus creadores, en particular de Santiago Levy, con el BM y el BID, habrían influido en su diseño original (Peck, 2010), por lo que se debería matizar la autoría exclusivamente endógena del programa.

En Brasil, el Bolsa Familia actual tiene su origen en programas de transferencia condicionada que se implementaron en 1995 en dos municipios (Campinas y Brasilia) (Coêlho, 2012b). Durante los años siguientes cientos de municipios adoptaron el programa²² y el 2001 estos programas fueron aplicados a nivel federal. “La visibilidad de tales programas y el debate nacional en torno a ellos estimuló la creación por el gobierno federal en 1997, del Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM)” (Draibe, 2006: 147), el que sería luego reemplazado por el Bolsa Escuela en el año 2001. Durante los años siguientes se instalaron otros programas de transferencias

²² Según Coêlho (2012b) la literatura señala que entre 80 y 200 municipios adoptaron el programa, aunque no en todos ellos llegaría a implementarse.

condicionadas sectoriales como el Bolsa Alimentación (desde 2001), Carta Alimentación (desde 2003) y Auxilio-Gas²³. Al asumir Lula da Silva (2003-2011) definió la estrategia de superación de pobreza y el hambre llamada Hambre Cero. No obstante, a pocos meses se definió crear el programa Bolsa Familia (2003) con el objetivo de “unificar la gestión, regularizar la ejecución y ampliar la cobertura de los programas de transferencia de dinero a las familias pobres, que integraban el Hambre Cero: el Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Carta Alimentación y Auxilio-Gas. El 2005 también unifica sus prestaciones con el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), incluyendo corresponsabilidades específicas a las familias pobres que presentan situaciones de trabajo infantil.

El Bolsa Familia tiene como objetivo promover el acceso a las redes de los servicios públicos, especialmente salud, educación y asistencia social, combatir el hambre (en línea con el Programa Hambre Cero) y estimular la sustentabilidad de familias que viven en pobreza o extrema pobreza (Veras y Silva, 2010). En términos de gestión, el programa también tenía el objetivo de unificarla, regularizar la ejecución y ampliar la cobertura de los programas de transferencia ya existentes.

Bolsa Familia entrega un bono básico para familias extremadamente pobres y bonos variables según el número de hijos y su edad. Las condiciones exigidas a los beneficiarios son la asistencia escolar para niños/as y adolescentes y para niños/as y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil con asistencia mínima de 85% a los servicios socioeducativos. En el ámbito de salud, los controles periódicos de salud, de pre-natales para embarazadas y cumplimiento de vacunaciones (Veras y Silva, 2010). La institución responsable es el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. La entidad ejecutora es la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC) y el Consejo Gestor Interministerial del Programa Bolsa Familia – CGPBF. La cobertura para el año 2010 era de 12.582.844 familias (CEPAL, 2011a).

El Bolsa Familia destaca por su amplia cobertura y la peculiaridad del sistema federal. En comparación a PROGRESA/Oportunidades, el

²³ Por tanto, debe mencionarse que las primeras experiencias de este tipo de programas se desarrollaron en diversos municipios a mediados de los años noventa.

PTC brasileño pone mayor énfasis en la redistribución más que en incentivar el fortalecimiento en capital humano y menor impulso en cuanto a la realización de evaluaciones de impacto (Fiszbein y Schady, 2009).

En cuanto a su origen, destaca que comienza a nivel local y se observa difusión interna horizontal entre ciudades y posteriormente vertical desde el nivel local al nacional (Sugiyama, 2012; Coêlho, 2012a y 2012b). En ello no habría pesado de manera significativa la experiencia de México ni de otros países que a esa fecha ya contaban con PTC (Sugiyama, 2012: 42; Draibe, 2006). Asimismo, hubo menor influencia de los organismos internacionales durante los primeros años, incorporándose de manera más explícita desde el Bolsa Familia (Sugiyama, 2012: 42), cuando se gestionó un préstamo con el Banco Mundial (IEG, 2011). En este último caso, de acuerdo con algunos expertos, estos recursos externos se buscaron para obtener apoyo político a Bolsa Familia en el 2003, más que por una necesidad económica. “Para el Banco es importante que Brasil tenga un préstamo del Banco; y para Brasil es importante que el Banco reconozca el papel de Bolsa Familia” (Entrevista Experto PTC PNUD). Este tipo de programas son objeto frecuente de cuestionamientos, con lo cual este respaldo desde el BM contribuiría a su legitimidad (Entrevista Experto PTC PNUD y Experto Banco Mundial /Ex Director de programa).

Las particularidades de la trayectoria brasileña explican en parte que es más visible a nivel regional e internacional una vez que se configura en el Bolsa Familia. No obstante, los PTC en Brasil comienzan a mediados de los '90 e implican también una acumulación de conocimiento y experiencias al respecto. En ese sentido - y existe mayoritario consenso en la literatura y en los expertos al respecto- ambas experiencias son las pioneras en la región. También se observa acuerdo en cuanto a su origen – mayoritariamente endógeno - con lo cual pueden ser considerados un “producto latinoamericano” y los iniciadores de la ola de difusión regional (Stampini y Tornarolli, 2012; Handa y Davis, 2006; Draibe, 2006).

c. Evaluaciones y desafíos de los PTC

Una de las características de los PTC es que “comenzando con el programa Oportunidades de México, (...) ha existido énfasis en implementar evaluaciones creíbles de su impacto sobre diferentes indicadores de resultado” (Fiszbein y Schady, 2009: 12). Las evaluaciones de impacto de los primeros programas (Brasil, Honduras, México y Nicaragua) se centraron en medir los cambios en indicadores de corto y mediano plazo respecto de la acumulación de capital humano. En el campo de la educación, las evaluaciones incluyeron la medición de los cambios en las tasas de matrícula y asistencia escolar; en materia salud y nutrición, se incluyeron diversos indicadores de utilización y calidad de los servicios de salud (Rawlings y Rubio, 2002).

Estas mediciones señalaron efectos positivos en cuanto a la baja en deserción escolar, aumento en inscripción y asistencia escolar y el aumento de asistencia a controles de salud. “Las transferencias condicionadas en efectivo pueden ser un incentivo eficaz para la inversión en capital humano de la población pobre” (Rawlings y Rubio, 2002: 21). Ello, ya que generan importantes disminuciones en el trabajo infantil, como en Brasil, Ecuador, México y Nicaragua (Fiszbein y Schady, 2009: 16). Ahora bien, no son claros los efectos en cuanto a mejorar el nivel de aprendizaje – midiendo el desempeño en pruebas de rendimiento- con lo cual quedan en evidencia los desafíos relativos a la calidad de la oferta educativa (Valencia, 2008). Lo mismo sucede en cuanto al aumento del nivel nutricional de los niños, donde los resultados no son decisivos (León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009; Barrientos, 2006).

En cuanto al objetivo más amplio de superación de pobreza, las evaluaciones PTC habrían contribuido a reducir la brecha de la pobreza y mitigar las consecuencias de crisis económicas. No está claro eso sí, su potencial para que los beneficiarios superen definitivamente esta situación (Villatoro, 2005); en otras palabras, la potencialidad que tienen los PTC de sacar a las familias de la pobreza en el corto o mediano plazo resulta ser sólo moderada o baja (Cohen y Franco 2010). Su incidencia en que los beneficiarios superen la línea de la pobreza es relativo, ya que ello además depende de las capacidades de las familias de generar más ingresos (Villatoro, 2005), aspecto que los programas no abarcan. En ese mismo sentido, se ha sostenido la necesidad de especificar y/o clarificar las condiciones de

egreso del programa, de manera de generar una transición hacia autonomía por parte de la familia beneficiaria.

Según los expertos, las evaluaciones de impacto ejecutadas en los primeros programas motivaron modificaciones en el diseño de los programas, orientaron decisiones respecto a su expansión, han permitido su supervivencia ante cambios en los gobiernos y han generado interés en replicarlos a nivel internacional (Rawlings y Rubio, 2002). En cuanto a lo primero, se destaca la relevancia de la información que proveen y que habría sido considerada en los diseños posteriores. Los programas que los siguieron se beneficiaron de la experiencia operacional acumulada por la primera generación, lo que habría facilitado la implementación, reducido la incertidumbre respecto a los resultados esperados y disminuido la necesidad de experimentación previa a pequeña escala. “Los PTC han sido muy autocríticos y abiertos a aprender. Como conjunto, tienen un destacado nivel en cuanto a la extensión y rigor de las evaluaciones de impacto y la diseminación pública de sus hallazgos. Ha habido un gran intercambio entre los programas y una búsqueda de aprender del otro cómo manejar temas de diseño y desafíos operacionales” (Fiszbein y Schady, 2009:101). Algunos expertos sostienen que junto con el aprendizaje, los resultados promovidos por parte de los organismos ejecutores (como IFPRI) y por los académicos evaluadores, tuvo tanto fines técnicos como “propósitos políticos, entre ellos “impulsar” la adopción internacional de los programas (...) y prácticos, la propuesta a organismos financiadores de más evaluaciones” (Valencia 2008: 501). Al respecto, aquí no será posible confirmar esta intención, pero sí se abordará el efecto que esta acumulación de información pudo tener en la ola de difusión.

Los resultados de estas evaluaciones han demostrado también que cumplen en cuanto a los objetivos de eficiencia, esto es “logran llegar a la población objetivo, con fugas no menores, y que sus resultados en costo-beneficio son positivos” (Valencia 2008: 511). Existe consenso en que a través de los mecanismos de focalización utilizados estos programas logran concentrar la entrega de las transferencias de ingreso a la población en situación de pobreza e indigencia (Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, se observan problemas de inclusión y de exclusión, sea por problemas de diseño o de ejecución. Por ejemplo, se señalan aprensiones respecto a un uso político de los programas, tales como manipulación de la información o favorecer a beneficiarios de

determinadas localidades, aunque en rigor, “existen pocos estudios con información concreta al respecto” (Cohen y Franco, 2010: 27). Con todo, se ha instalado en la región la demanda de asegurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, tanto para los PTC como para otros programas sociales.

La institucionalidad responsable es otro componente que implica variados desafíos en cuanto a si cuenta con las capacidades requeridas, en asegurar las redes estatales, niveles de descentralización y la capacidad de coordinación entre servicios o ministerios, entre otros (Fiszbein y Schady, 2009). Vinculado a lo anterior, en cuanto al financiamiento, los expertos señalan que el gasto en relación al PIB y al gasto social sigue siendo muy bajo, lo cual reduce su eficacia potencial y la posibilidad de abordar las debilidades mencionadas. Junto con ello, “muchos dependen del financiamiento externo proveniente de créditos y donaciones, por lo que la sostenibilidad en el tiempo constituye un reto importante (Cecchini y Martínez, 2011: 206)

Con todo, los PTC demuestran un buen desempeño en el corto plazo en cuanto a aliviar la posición de las familias en situación de pobreza, pero presentan desafíos para asegurar soluciones de largo plazo. Los expertos coinciden, sobre todo ya con años de experiencia de programas, en que “estos programas no son ‘la’ política social contra la pobreza, sino una parte de esa política social. Tienen un papel complementario y ‘movilizador’ para conseguir que la inversión pública en salud y educación sea realmente aprovechada por los más pobres” (Valencia, 2008: 28). Incluso en casos de muy buen diseño y administración, no consiguen satisfacer las necesidades de un sistema comprehensivo de protección social (Fiszbein y Schady, 2009), desafío más amplio hoy instalado en la región.

1.4. El debate acerca de la difusión de los programas

Al analizar las razones que explican el surgimiento y difusión de los PTC en América Latina, el contexto económico y social, con altos niveles de pobreza e inequidad, es un argumento ineludible. De hecho, “en varios casos los PTC hoy vigentes nacieron a partir de los programas de emergencia que se pusieron en marcha para paliar los efectos de las crisis en los grupos de la población más afectados por ellas” (León, 2008: 133). Los países debían enfrentar la compleja situación económica y social, que históricamente es común a gran

parte de los países de la región y acentuada desde fines de los años ochenta. Por tanto, la decisión de adoptar programas que apuntan a este objetivo es, en definitiva, la acción pública esperada. Aclarado aquello, surge la pregunta de por qué la mayoría de los países de la región adoptaron el mismo modelo de programas, pudiendo estos haber sido disímiles.

Un argumento plausible que habría incidido en la decisión de adoptar, es la aspiración de los gobiernos a obtener respaldo electoral como consecuencia de la implementación de los PTC. Sin embargo, a pesar de ser una alternativa razonable para ser incluida como variable explicativa, en esta tesis no la he considerado como tal, por distintas razones que se detallan a continuación.

Por una parte, la obtención de resultados electorales constituye un objetivo básico y esencial para todos los gobiernos, y que es aplicable, en teoría, a todas las políticas públicas. La pregunta entonces es si estos programas en particular pudieran generar mayores resultados que otros programas, lo cual pudiera justificar el peso de esta variable. Al respecto, Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, (2013) analizan diversos programas en los que los gobiernos distribuyen bienes, de diversas formas, desde aquellas incuestionablemente aceptadas a otras que rozan la ilegalidad (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013: 3). Los autores definen actividades distributivas programáticas y no programáticas. En las primeras, la distribución debe ser abierta, formalizada, pública y sujeta a debate. En las segundas, no existe un criterio público de distribución, o este criterio está supeditado a objetivos partidarios, relacionados con el clientelismo, las maquinarias políticas o el patronazgo (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013: 6). Asimismo, se sostiene que estas estrategias se distinguen por su incondicionalidad, dado que no se exige el cumplimiento de determinados aspectos para recibir el beneficio. En esa línea, los PTC, en teoría, se acercan más a un tipo de actividad programática, ya que son públicos, abiertos, la mayoría a nivel nacional y tienen la característica clave de exigir una condicionalidad para la entrega del beneficio. El beneficiario recibe el bono no sólo por determinadas características socioeconómicas, sino que además debe cumplir con condiciones específicas. Ello es una particularidad de este tipo de programa, la focalización en los sectores en mayor vulnerabilidad y pobreza a través de sistemas de beneficiarios. Lo cual implica una mayor institucionalización en ese proceso, transparencia y mecanismos

de control que evitarían, en teoría, la discrecionalidad y manipulación en la entrega de los beneficios. Esto es una característica importante en este tipo de programa en la región, si bien, es evidente que habrá que observar si ello se aplica de manera efectiva en cada caso. En el trabajo de Stokes (2013), los PTC son mencionados como programas donde estas posibilidades se ven disminuidas. “PROGRESA en México es un ejemplo y uno que sugiere que abrir y vincular las reglas puede restringir la distribución en las democracias en desarrollo tanto como en las más ricas” (Stokes, 2013: 9). De hecho, se menciona como contraste el uso electoral de su antecesor, PRONASOL, donde sí se detectó que la definición de los beneficiarios tuvo incentivos electorales (Fox y Haight, 2009). La focalización electoral de PRONASOL contribuyó a amortiguar el impacto político de las controversiales medidas macroeconómicas, debilitando a la oposición en el corto plazo en algunas áreas (Fox, 1994: 179). No se trata aquí de afirmar que PROGRESA/Oportunidades está limpio de cualquier irregularidad, sino que el modelo de los PTC constituiría un tipo de política programática que desincentivaría las prácticas clientelares de proximidad (De la O, 2013:11).

En consecuencia, parece que para la lógica del incentivo electoral, los PTC no resultarían particularmente atractivos. Las expectativas que los hacedores de políticas pudieran tener respecto a los resultados de este programa, no deberían verse especialmente incrementadas con un programa de este tipo. Ahora bien, la discusión en la literatura al respecto es todavía muy escasa. Destaca Sugiyama (2013), quien abordó los réditos electorales como una variable de adopción para programas sociales en educación y salud a nivel municipal en Brasil. Sus resultados demostraron que, “contrario al sentido común que los políticos son conducidos por sus ambiciones electorales, encontré que el enfoque de los incentivos políticos ofrece una sorprendentemente débil explicación para la difusión de políticas sociales innovadoras” (2013: 12). El interés electoral no puede explicar la variación entre decisiones de los hacedores de políticas para implementar programas como Bolsa Escuela y el Programa Salud de Familia; tampoco permite explicar por qué algunas ciudades adoptan antes que otras (Sugiyama, 2012).

También pudiera suponerse que la evidencia y el conocimiento acerca de estos beneficios electorales pudiera incidir en las expectativas. Sin embargo, no consta que ésta fuera información disponible ni que

hubiera incidido de manera significativa en las expectativas de los hacedores de políticas. Actualmente existe cierto desarrollo en la literatura, pero que no es concluyente. Sobre PROGRESA, Rocha (2001) afirma que no es posible caracterizarlo estrictamente ni como un programa de superación de la pobreza ni como una máquina movilizadora de votos que no responde a los criterios de dicha problemática. Por una parte, los indicadores juegan un rol clave en determinar quiénes son los beneficiarios, pero por el otro lado, señala, PROGRESA despliega componentes políticos (Rocha: 2001: 530). En el caso de Brasil, la evidencia también es dispar. Se ha analizado la vinculación electoral con los PTC en las elecciones presidenciales del año 2006 y existe consenso respecto de que el éxito de Bolsa Familia incidió en la victoria de Lula da Silva (Coady et al., 2004 y Hall, 2008 y 2012). En esa línea, De la O (2013) señala que el hecho de ser beneficiarios de Bolsa Familia incrementa la posibilidad de que se vote a favor de los incumbentes (De la O., 2013: 4). Asimismo, otros estudios han demostrado que el programa ha contribuido a una expansión de la participación en las elecciones presidenciales (Hunter y Power, 2007: 20). No obstante, Zucco (2011) destaca la evidencia de que Bolsa Familia no está replicando los tradicionales patrones clientelistas debido a que consta con una compleja institucionalización y con una afinada lógica de pesos y contrapesos que dificulta este tipo de prácticas (2011:311). El efecto positivo del programa sería general, sin necesidad de recurrir a prácticas locales. En esa misma línea, Hunter y Sugiyama señalan que el Bolsa Familia proveen de beneficios tangibles sin que los beneficiarios estén sujetos a la manipulación de patronazgo locales (Hunter y Sugiyama, 2010). También afirman que los beneficiarios perciben Bolsa Familia como una forma no clientelar de superar la pobreza, muy distinto a los tejemanejes políticos habituales (Hunter y Sugiyama, 2013:58). Otros casos con algunos antecedentes son los de Argentina, con el programa Asignación Universal por Hijo, y de Bolivia, con el PTC Juancito Pinto. Se sostiene que “desde una primera aproximación exploratoria podemos afirmar que no existe una vinculación entre un desempeño positivo electoral del partido de gobierno y la inversión en el gasto del PTC a nivel provincial o departamental”. (Serravalle, 1999: 55). Respecto a Ecuador, también se habría demostrado que recibir el beneficio no tendría incidencia en la intención de voto (Buser, Oosterbeek, Plug, Ponce y Rosero, 2013). Cerrando esta revisión, Sanches (2013) recoge gran parte de la discusión sobre los casos en los que se habría demostrado que los beneficiarios votan en mayor cantidad por los

incumbentes. Cita algunos de los ya comentados y añade evidencia de estudios para Colombia y Uruguay, donde también se confirma esta situación. Sin embargo, el trabajo de Sanches, en base al análisis de 84 elecciones presidenciales llevadas a cabo en 18 países de América Latina entre 1990 y 2010, lo lleva a concluir que “los presidentes latinoamericanos que invirtieron en PTC no son ni electoralmente más exitosos que quienes no lo hicieron, ni más exitosos de lo que ellos fueron en las elecciones previas (Sanches, 2013:3). En ese sentido, los programas no los beneficiarían ni los perjudicarían más que otros programas sociales.

Por último, cabría señalar que esta variable cobra más peso para ser analizada en función de la pertinencia y transparencia en la definición de los beneficios de los programas, una vez ya adoptados. Un ámbito de uso político de los “programas sociales se refiere a la focalización de recursos sociales según criterios geoelectorales, esto es: a ciertas regiones o estados, o a organizaciones corporativistas partidistas con experiencia en canalizar apoyos a cambio de votos” (Fox y Haight, 2009:77). En ese sentido, esta perspectiva implicaría analizar la implementación del programa, las modificaciones en el tiempo y sus evaluaciones, ámbitos que escapan al objeto de estudio definido. Dicho esto, considero que las expectativas electorales no fueron un elemento fundamental en la adopción de los programas de PTC, y no nos permiten explicar su difusión en América Latina.

En otra línea argumental, la literatura plantea que los enfoques de políticas sociales predominantes habrían establecido un marco adecuado para el surgimiento de los PTC. No obstante, se observa una insuficiente problematización respecto a la vinculación entre los enfoques en materia de política social, y los programas implementados por los gobiernos²⁴. Las ideas que inspiraron las políticas emergen de alguna parte, y tanto su origen como el proceso por el cual llegan a determinar la adopción de determinadas iniciativas merecen mayor estudio. Específicamente en materia de políticas sociales, se asume que las políticas se enmarcan en ciertos marcos conceptuales, pero no se ha avanzado lo suficiente en abordar los mecanismos y procesos que

²⁴ Los trabajos que describen los cambios en los paradigmas sociales a nivel de organismos, de expertos y gobiernos y la influencia de la globalización en las políticas sociales, son un marco general esencial para este tema. Entre otros: Mahon y McBride, 2009; IADB, 2003; CEPAL, 2006; Deacon, Hulse y Stubbs, 1997; Mahon y Macdonald, 2010; Peck, 2011; Toye, 1999; Deacon, 2007.

explican aquello. Por ejemplo, ¿cuál es el rol de la banca multilateral o de organismos internacionales en la construcción de estos consensos? ¿Cómo ejercen influencia? ¿Qué factores influyen en el alcance de ésta? En ese sentido, resulta un argumento posible pero que debe ser profundizado.

Por otro lado, existe consenso acerca de que la banca multilateral tuvo un papel en la adopción de los PTC. Algunas investigaciones al respecto señalan que tanto el Banco Mundial como el BID promovieron los programas fundacionales como Oportunidades (Teichman, 2007; Valencia, 2008; Boltvinik, 2012; Feitosa de Britto, 2004), que ha sido una referencia más allá de la región y de países en desarrollo, como por ejemplo en Toronto o Nueva York (Mahon y Macdonald, 2010; Peck y Nik, 2010a). Sin embargo, queda todavía por esclarecer las motivaciones que tendrían estos organismos para promover estos programas, los canales a través de los cuáles esto se realizó y evaluar los resultados de esta posible influencia.

Junto con los bancos, se observa la presencia de otros organismos internacionales y expertos, actores que también deben ser considerados en la explicación acerca de la difusión de políticas. Sugiyama (2011) -quien analiza la expansión de los PTC desde un enfoque de difusión- discute dos mecanismos donde estos actores están presentes: aprendizaje a través de intercambio de normas y conocimiento; y coerción a través de instituciones financieras. Sobre esto último, señala que los organismos internacionales y la banca han sido partidarios de los PTC a través de sus préstamos y asistencia técnica, lo cual “al menos habría reforzado las decisiones domésticas y provisto de los recursos necesarios” (Sugiyama, 2011: 264). Acerca del aprendizaje como resultado del intercambio de conocimiento, se señala que los programas Bolsa Escuela y PROGRESA-Oportunidades generaron interés en la llamada comunidad internacional de superación de pobreza (Sugiyama, 2011:262) o comunidad de políticas sobre desarrollo (Jenson, 2009:460), lo cual se refleja en la amplia producción de estudios, reportes, informes y artículos sobre la materia. Ello además complementado con los resultados de las evaluaciones de impacto mencionadas antes, y que constituyeron evidencia a considerar. También destaca el rol que los organismos internacionales habrían jugado en conectar expertos de distintos países en las conferencias, talleres y encuentros. Ahora bien, se requiere una discusión más a fondo para abordar temas como

quiénes integran esta comunidad de políticas, qué ideas la convocan, sus mecanismos de influencia, entre otros. Los actores internacionales hoy actúan menos forzando la adopción de políticas que como orquestadores y participantes de redes de conocimiento y divulgación de normativas (Peck, 2011:168). En ese sentido, es posible reflexionar que más allá de las consideraciones políticas, el consejo técnico habría ejercido una mayor influencia sobre la decisión de adoptar el programa. Feitosa de Britto (2004) señala, en un análisis comparado entre Bolivia, México y Brasil, que la evidencia técnica y la cercanía de los diseñadores de las políticas con las agencias multilaterales son variables a considerar (Feitosa de Britto, 2004: 45). Aunque su análisis comparado no se enmarca en el enfoque de difusión, sí destaca estos factores como explicativos para la diseminación de los programas, junto con la interdependencia entre las variables domésticas e internacionales. En esa misma línea, señala Peck (2010) que se observan fuertes corrientes locales en el proceso de formulación de los PTC, pero redes transnacionales, con lo cual se plantea incluso que “los PTC de hecho, fueron hechos para viajar” (Peck, 2010: 196). Su enfoque no es el de difusión de políticas, sino que analiza la “transnacionalización” a través de un “régimen rápido de políticas”, donde se encuentran redes, expertos y comunidades de políticas y organismos multilaterales (Peck, 2010). Sin embargo, contribuye a la discusión al identificar los niveles domésticos y regionales, y la variedad de actores presentes en este proceso.

También es posible debatir si existe una comunidad de políticas que hubieran promovido los PTC. La naturaleza de los actores que se suelen considerar como miembros -organismos internacionales, think tanks y la banca multilateral- es diversa. De hecho, al observar el proceso también se advierte la presencia de expertos del Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo, académicos y miembros de centros de estudios sobre los PTC, que podrían ser considerados como una comunidad epistémica (Haas, 1990) y haber ejercido un rol en el proceso de difusión. Franzoni y Voorend (2011) abordan las comunidades epistémicas como un actor central para la aplicación de los programas en Chile, El Salvador y Costa Rica; aunque no lo enmarca dentro de un proceso de difusión. Señala que existiría en la región una comunidad acerca de pobreza que reuniría a políticos y expertos más allá de su ideología política. Y su influencia habría sido muy exitosa “juzgando por la tasa anual de nuevos programas creados en la región” (Franzoni y Voorend 2011: 281). Lo

que permitiría la variación en cada caso, vendría a ser las características de cada estado de bienestar nacional. La propuesta acerca de una única comunidad de política sobre pobreza es debatible dadas ciertas divergencias que se observan entre los organismos miembros. Por otra parte, dado que el concepto se utiliza indistintamente con el de comunidad epistémica, es necesario distinguir entre uno y otro. En este estudio se sostiene que tal como se plantea aquí, la propuesta de comunidad epistémica permite identificar con mayor precisión a este grupo de personas –expertos- sus nociones y creencias y sus actividades que habrían contribuido en la diseminación de los PTC.

Asimismo, existe cierto consenso en cuanto a una convergencia entre los actores nacionales e internacionales acerca de los enfoques que habrían conducido a un conjunto de normas para combatir la pobreza y políticas de desarrollo (Jenson, 2009; Sugiyama, 2011, Franzoni y Voorend, 2011). Lo que requiere mayor estudio y discusión son los medios de influencia y de acción de cada tipo de actor y cómo interactúan durante el proceso de formulación de políticas. Según Franzoni y Voorend (2011), los actores internacionales habrían jugado un rol importante en El Salvador, pero menos relevante en Chile y Costa Rica, donde los actores nacionales habrían acotado su grado de influencia (Franzoni y Voorend, 2011: 290). En esa misma línea, Feitosa de Britto señala que a pesar de la evidencia acerca de la presencia de los actores internacionales, esto no conduce de manera directa a la conclusión de que los gobiernos no cuenten con espacio para maniobrar en la definición de las políticas (Feitosa de Britto, 2004: 44). Teichman (2009) analiza en perspectiva comparada el rol de organismos de la sociedad civil en los procesos de formulación de PROGRESA-Oportunidades y el Chile Solidario, identificando mayor apertura a actores no estatales en México que en Chile. En otro estudio, Teichman (2007), analiza también la relación entre la influencia de la banca multilateral y los organismos de la sociedad civil en estos dos casos, lo que contribuye a la comprensión de las actividades de los primeros y su grado de influencia en ámbitos menos estudiados. Este tipo de enfoques contribuye a avanzar en la identificación de los medios de influencia, las actividades, las variables que pudieran explicar cómo ambos niveles se relacionan y qué determina sus niveles de influencia y/o autonomía.

El debate acerca de la materia identifica y plantea aspectos relevantes. Sin embargo, es posible profundizar aún más en la comprensión del fenómeno al situar estos actores internacionales -como variables

explicativas- dentro de un proceso de difusión. En consecuencia, tres preguntas guían el desarrollo de esta investigación y buscan abordar estos desafíos pendientes. En primer lugar, ¿cuáles son las variables que explican la difusión de los programas de transferencia condicionada en América Latina? Es necesario testear la prevalencia de las variables domésticas y externas, y profundizar en esclarecer cuáles pudieron ser más influyentes para explicar este proceso de difusión. La segunda pregunta es ¿qué mecanismos se observan en la ola de difusión? La literatura propone cuatro mecanismos posibles de identificar en el objeto de estudio, con lo cual debe además abordarse algunos de los desafíos teóricos y metodológicos presentes para su aplicación en los casos de estudio. Como tercer interrogante, se busca esclarecer ¿cómo se relaciona el mecanismo de difusión con el proceso de formulación doméstico y cómo ello influye en las características de los programas adoptados? Es preciso avanzar en identificar el proceso de difusión regional, su vinculación con el proceso doméstico de adopción de políticas y en las características finales de los programas.

Las tres preguntas planteadas orientan la investigación y tienen como respuestas hipótesis de investigación que serán contrastadas durante el desarrollo de la tesis y que serán presentadas en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. Mecanismos y actores en la difusión de políticas. Estado de la cuestión y propuesta teórica

Este capítulo presenta en una primera parte la discusión de la literatura acerca de la difusión de políticas, los mecanismos y los actores involucrados. Se busca destacar cuales son los principales aspectos pertinentes para este estudio, junto con comentar los desafíos necesarios de abordar en su aplicación. En una segunda parte, se presenta la propuesta teórica donde se sitúa esta investigación y las hipótesis que surgen acerca del objeto de estudio.

2.1. El enfoque de difusión de políticas²⁵

El enfoque de difusión de políticas emerge desde los estudios sobre difusión de innovaciones en distintas disciplinas sociales. Una de las definiciones emblemáticas, plantea que “difusión es el proceso a través del cual una innovación se esparce a través de ciertos canales de comunicación en el tiempo entre los miembros de una sociedad” (Rogers, 2004: 13). A partir de los '60 este enfoque comenzaría a ser aplicado al ámbito de las políticas públicas²⁶. Walker (1969) llevó a cabo uno de los primeros trabajos, el cual tuvo como objetivo desarrollar proposiciones que pudieran ser usadas como guías para la difusión de innovaciones y aplicadas además para el análisis de la toma de decisiones (Walker, 1969). Su objeto de estudio fue la capacidad de innovación en diversas áreas por parte de los Estados Federales de Estados Unidos y sus preguntas fueron similares a las que todavía hoy se realizan en los estudios con este enfoque: ¿Por qué ciertos Estados

²⁵ Existe una discusión respecto a los puntos de encuentro y distinciones entre el enfoque de difusión y de transferencia (por ejemplo: Dolowitz y Marsh (2000); Marsh y Sharman (2009) y Jakobi 2012). Por ejemplo, aprendizaje y emulación son mecanismos que también se observan en un proceso de transferencia. También se están discutiendo nuevos conceptos como la transnacionalización de políticas y la movilización de políticas en Peck y Nik, (2010^a y 2010b) y Peck (2012). Es preciso tener en cuenta este debate para identificar de manera adecuada el proceso y aplicar el concepto pertinente. En este caso, se trabaja con el concepto de difusión ya que se observarían los componentes descritos por la literatura en la propagación de los PTC.

²⁶ Meseguer y Gilardi (2008) señalan que los primeros trabajos de difusión de políticas se remontan a fines del siglo XIX y que brevemente aparece mencionado en variados trabajos bajo la rúbrica del problema de Galton. No obstante, el conjunto de trabajos más notorio se observa desde mediados del siglo XX.

actúan como pioneros adoptando ciertos programas antes que otros? Y una vez que han sido adoptadas, ¿cómo se esparcen por los Estados? (Walker, 1969). Entre sus principales resultados, Walker esboza, aunque no los llame de esa manera, algunos de los mecanismos que influyen en la difusión: estos son la competencia y la emulación (Walker, 1969).

Posteriormente, el número de trabajos sobre la difusión de políticas ha ido en aumento, al igual que las temáticas en estudio. Estas hacen referencia a la difusión de políticas económicas, de salud y educación, previsión, pobreza, agricultura, instituciones, entes de regulación y medio ambiente, entre otras. En general estos estudios aplican diversos modelos que se han diseñado para explicar la difusión²⁷ (Berry y Berry, 2007). Lo que tienen en común es que siguiendo los pasos de Walker parten desde las teorías de innovación a nivel individual o entre organizaciones (como Rogers) y dan un paso más adelante al plantearse por qué y cómo se produce difusión de políticas entre los Estados. Junto con la variedad de ámbitos, se ha aplicado en diversos niveles, nacional, federal (en especial en Estados Unidos) y también local.

En consecuencia, la difusión de políticas termina configurándose como un ámbito específico. Algunos autores trabajan con la definición planteada por Rogers (2004), aunque otros aplican propuestas como la de David Strang (1991), entendiendo difusión como el proceso a través del cual la adopción previa de una práctica altera la posibilidad de adopción de quienes aún no lo han hecho (Elkins y Simmons, 2005). Levi-Faur, a partir de las anteriores, define difusión “como el proceso mediante el cual la adopción de la innovación por miembro(s) de un sistema social es comunicado a través de determinados canales y en el tiempo, y activa los mecanismos que aumentan la probabilidad de

²⁷ Por ejemplo, hasta los noventa se observa la aplicación del modelo de interacción nacional (*National Interaction Model*), basado en la interacción de los funcionarios o directivos de Estados que han adoptado determinadas políticas con otros que no lo han hecho. Otro modelo es el de difusión regional (*Regional Diffusion Model*), que plantea la hipótesis que un Estado tiende a adoptar las políticas de sus Estados fronterizos, motivado por la competencia o por la emulación (Berry y Berry, 2007). La propuesta de Walker (1969) asume que algunos Estados son pioneros en la adopción de una política y otros emulan a esos líderes (*Leader-Laggard Model*). Un cuarto tipo es el modelo isomorfo (*Isomorphism Models*) donde la difusión se supone derivada de países similares pero no necesariamente vecinos, entre los cuales existen canales culturales similares y conexiones históricas (Berry y Berry, 2007).

adopción por otros miembros que todavía no la han adoptado”(Levi-Faur, 2005:23). Jordana, Levi-Faur y Fernández i Marín (2011), destacan que el proceso de traspaso de información entre los diversos actores es descoordinado y las primeras adopciones influyen en la posibilidad de adopción por quienes no lo han hecho.

Todas estas definiciones asumen que en un proceso de difusión la adopción de una innovación por parte de un Estado no se debe en exclusiva a razones propias de su proceso político interno. El enfoque de difusión considera en cierto sentido una posición mixta en cuanto a que existe interdependencia entre países en el tiempo o con un actor central quien actúa como transmisor. Los países no actuarían de forma completamente independiente, pero tampoco de forma coordinada. El proceso de difusión responde entonces a una interdependencia descoordinada, como señalan Elkins y Simmons: “bajo esta concepción, los gobiernos son independientes en el sentido de que toman sus propias decisiones sin cooperación o coacción, pero interdependientes en el sentido de que ellos influyen en las decisiones de otros gobiernos” (2005: 35).

La convergencia en las políticas adoptadas se complementa con otras particularidades que configurarían un proceso de difusión de políticas. Éste se caracterizaría por ocurrir en olas, partiendo un número pequeño de actores que adoptan, aumentando de manera importante a continuación, para luego estabilizarse debido a la saturación. Esto implica que, en términos gráficos, la tasa de adopción en el tiempo adopte la forma de la curva en S, en la medida que el proceso de difusión sea exitoso.

En general, los estudios que han aplicado este enfoque buscan descartar la hipótesis nula que afirma que los factores nacionales socioeconómicos y políticos son la causa exclusiva del cambio en las políticas. Por ejemplo, estudios sobre políticas de privatización, regulación, reglamentación, liberalización del comercio y reformas sociales buscan esclarecer las variables que inciden en la decisión de adoptar (Brooks, 2009; Weyland, 2004, 2006; Meseguer, 2004).

En cuanto al objeto de difusión, es decir, qué se difunde, Weyland (2006: 17) destaca que es relevante distinguir si se trata de un modelo o de un principio. El primero se refiere a la difusión de una política o programa específico y concreto que se replica, como por ejemplo, un

modelo de privatización de pensiones chileno o el sistema de micro créditos de Grameen Bank. El segundo describe la difusión de un principio, una directriz que lidera las decisiones hacia determinadas políticas, como la autonomía de los bancos centrales, o el acceso universal a los servicios de salud primarios. Según Weyland, por tanto, lo que se difunde es una nueva guía de ruta, una idea clave, pero que puede verse configurada en características institucionales concretas y componentes diversos. El resultado de esta difusión no es un patrón de cambio tan profundo y uniforme como en el caso de la difusión de un modelo.

a. Los mecanismos de difusión

El enfoque de difusión pretende también comprender los mecanismos a través de los cuales se produce la difusión, es decir, cómo fue el proceso a través del cual se tomó la decisión de adoptar una determinada política. La identificación de los mecanismos permitirá dilucidar la relación causal de adopción y también discutir las consecuencias para la calidad de las políticas²⁸.

Simmons, Dobbins y Garret (2008) distinguen cuatro mecanismos de difusión de políticas –coerción, emulación, competencia y aprendizaje– sobre cuya identificación existe un consenso relativo entre los especialistas, aunque las denominaciones y ciertos componentes puedan variar parcialmente. El mecanismo de coerción se refiere a la imposición mediante coacción o presión de las políticas a los gobiernos nacionales por parte de organismos internacionales o de países más poderosos e influyentes. Los otros tres mecanismos operan en mayor medida mediante procesos que no implican coacción aparente. La emulación se produce cuando las políticas se adoptan por su valor social, en lugar de por su propio valor, buscando entonces legitimidad y status. En tercer lugar, existe un mecanismo de competencia cuando los países que disputan los mismos objetivos o recursos adoptan la política de sus competidores, por temor a perder su capacidad de atracción o retrasarse en alcanzar determinados objetivos. Y por último, el mecanismo del aprendizaje, donde se desarrolla un proceso de discernimiento de experiencias de otros

²⁸ Es posible hablar de la calidad, éxito o eficiencia de las políticas. El punto es según qué indicadores se medirá aquello y según qué actor (los gobernantes o la ciudadanía, por ejemplo). Este es un tema debatido en la literatura, que requiere mayor discusión desde lo normativo y las políticas (Marsh y Sharman, 2009).

países sobre la política en cuestión, que tiene como resultado la decisión de adoptarla.

El rol de este último mecanismo sería más significativo que el de los anteriores, ya que comporta un proceso más explícito de reflexión y análisis sobre las experiencias previas de otros países. Como señalan Meseguer y Gilardi: “El *aprendizaje* es un mecanismo probablemente causante de la difusión de políticas. Las adoptadas en algunos países resultan experimentos naturales de los cuales otros pueden aprender” (2008: 323). Por otra parte, la literatura realiza a menudo una importante distinción entre el aprendizaje completo (o racional según otros autores) y el aprendizaje limitado. En su primera versión, el aprendizaje mejora el conocimiento, ya que implica la revisión de los vínculos causales entre las políticas y los resultados a la luz de la experiencia observada, y mejora la comprensión de las consecuencias de las políticas (Meseguer, 2005). Esta definición contribuye, por tanto, a distinguir entre el proceso de aprendizaje racional y la emulación o la imitación simbólica (Weyland, 2004); ya que este último busca más bien la credibilidad, el status, o la simple conformidad con las tendencias internacionales (Meseguer, 2005). Por otro lado, el mecanismo de aprendizaje limitado no implica un análisis sistemático de toda la información disponible, sino que recurre a atajos heurísticos en la toma de decisiones de adopción. “En lugar de escanear toda la información, los gobiernos dan un vistazo a la información pertinente” (Meseguer, 2005: 72).

La distinción entre aprendizaje completo o limitado, implica para algunos autores una oposición entre mayor y menor racionalidad que merece ser tomada en cuenta. Para Meseguer (2005), los atajos cognitivos denotan una cierta irracionalidad, o al menos señalan que la decisión es menos óptima que una racionalidad completa. De hecho, sitúa los atajos heurísticos a una cierta proximidad del mecanismo de emulación. Se trata sin duda de una interpretación discutible, ya que el uso de atajos cognitivos puede ser fruto también de una decisión racional de realizar un aprendizaje selectivo, escogiendo qué experiencias conocer y evaluar. Por otro lado, a menudo la definición de racionalidad comprensiva o completa no establece indicadores precisos que permitan distinguirla de un proceso de racionalidad limitada. En ese sentido, la racionalidad completa constituye más un tipo ideal a tener en cuenta que una definición que pueda ser medida empíricamente.

En este sentido, destaca el concepto de aprendizaje propuesto por Kurt Weyland (2002) que difiere del esquema racional con información completa o de la perspectiva adoptada por modelo bayesiano, ya que considera que los atajos heurísticos explican la forma en que opera el mecanismo de aprendizaje limitado. Considera que los hacedores de políticas suelen tomar decisiones bajo presión y grados de incertidumbre, al no disponer de tiempo para analizar sistemáticamente la información, evaluar posibilidades y realizar análisis de costo beneficio. En *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform* (2004), Weyland se centra en analizar cómo una política se convierte en un modelo a ser imitado por otros Estados, y cuándo estos son particularmente susceptibles a las influencias externas. En ese sentido, señala que el aprendizaje no necesariamente tendrá siempre una influencia directa en las inferencias válidas, en los diagnósticos y recomendaciones de políticas. En otras palabras, apunta que este puede tener resultados sub-óptimos, según las circunstancias (Weyland, 2004).

Según su modelo, las decisiones son tomadas entonces en base a una racionalidad limitada, mediante atajos heurísticos cognitivos que se utilizan para procesar la información de la que se dispone. De esta manera, contempla la posibilidad de que los actores hayan tomado la decisión de adoptar una política, por ejemplo, asignando un peso sobrestimado a determinada información que les es particularmente memorable y destacada; esto es el atajo de *disponibilidad*. El atajo de la *representatividad* moldea su opinión en base a la evaluación de sus resultados. Así se tiende a tomar conclusiones con una evidencia muy acotada o en cortos períodos de tiempo. Finalmente, el atajo cognitivo del *anclaje* limita los ajustes que los hacedores realizan, ya que dan mayor relevancia a la información recibida inicialmente (aunque esta sea de naturaleza arbitraria) (Weyland, 2006).

Por último, también es relevante apuntar que la institucionalidad y los actores involucrados condicionan el impacto que tienen los atajos cognitivos en la toma de decisiones. Ambos componentes están relacionados. Las atribuciones de las instituciones, la posibilidad de veto y el conocimiento acumulado deben ser considerados para comprender cómo los mecanismos cognitivos explican el aprendizaje en el proceso de adopción de la política. “Obviamente, la difusión de políticas parte de un proceso político más amplio conformado por el poder y los intereses” (Weyland, 2006: 64). En este sentido, la propuesta de Weyland en cuanto a la racionalidad acotada y los atajos

heurísticos cognitivos, contribuye de manera importante al enfoque de esta investigación y será retomado al abordar la perspectiva de análisis aplicada a los PTC en América Latina.

2.2. Discusión sobre el enfoque y propuesta de estudio

El enfoque de difusión de las políticas proporciona una perspectiva atractiva para entender por qué se produce la convergencia en las decisiones de los países cuando, frente a problemas similares, adoptan una misma política pública. Como he señalado, una ya abundante literatura académica ha contribuido de manera importante en las últimas décadas a enriquecer el debate teórico y las herramientas metodológicas. No obstante, en lo que resta de este capítulo planteo que es posible profundizar en la definición de los mecanismos y de los actores con el fin de mejorar el entendimiento sobre los procesos causales que están implícitos en los distintos mecanismos de difusión examinados previamente. A partir de esta discusión -contrastada con el objeto de investigación- emanan las hipótesis de la tesis, que son presentadas en las siguientes páginas.

¿Qué explica la difusión de los programas?

Los estudios sobre la difusión de políticas públicas han examinado diversas variables para intentar explicar cómo se producen los procesos de difusión, discutiendo cómo pueden favorecer la activación de determinados mecanismos. Algunas de estas variables identifican aspectos como los procesos de globalización o liberalización, el efecto vecino, las ideologías, o la vinculación a organismos internacionales.

En esta investigación, mi hipótesis central es que la variable que activa los mecanismos de difusión de políticas en el caso de los PTC es la existencia de un consenso a escala regional entre un conjunto de expertos y profesionales influyentes acerca de su eficacia, en comparación a otros programas de intervención social con objetivos parecidos. En este sentido, pretendo argumentar que esta valoración sobre los programas, fue construida a través de la acumulación de conocimiento y acciones de una comunidad epistémica, cuya formación se vinculó de manera importante a la presencia de estos expertos en algunos organismos internacionales muy activos en

América Latina, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en un segundo plano la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Mi argumento destaca que tanto los expertos individuales –con sus conocimientos, capacidad analítica y discursiva- como los organismos internacionales –que sirven como espacios de encuentro y facilitadores de recursos para ellos- constituyeron agentes claves para los procesos de difusión regional de estos programas. En este sentido, disponer de un marco analítico para su estudio se torna un componente esencial para esta investigación, por lo que en las páginas siguientes avanzo en su definición y en la discusión sobre los medios para su análisis, con el objeto de reconstruir su rol en este proceso de difusión. Algunos autores han trabajado sobre la incidencia de las normas y las redes internacionales en los procesos de difusión, pero no se han realizado aportaciones en detalle para analizar a nivel regional el rol de expertos y profesionales en construir un consenso, una idea, sobre la adecuación de una determinada política social. Se sabe que, en el ámbito doméstico, la presión por adoptar una nueva política y por tanto la probabilidad de adopción aumenta en el tiempo si se generan coaliciones que las promueven (Berry, 2007). En este caso, no obstante, no se trata del clásico modelo de una coalición promotora en el ámbito internacional. Mi atención está puesta aquí en la formación y desarrollo de una comunidad de expertos que, en base a unos valores y conocimiento científico compartido, realizan numerosas acciones para difundir y transportar esta propuesta de política, para hacer disponible su implementación con facilidad, y para finalmente facilitar su inclusión en la agenda regional de diversos organismos internacionales, con mucha claridad.

El enfoque de las comunidades epistémicas, difundido ya hace algunas décadas, me permite identificar este agente clave del proceso de difusión, en la medida que éstas pueden ser consideradas como “el vehículo para el desarrollo de premisa teóricas relevantes sobre la creación de interpretaciones y elecciones colectivas” (Adler y Haas, 1992: 368). Las primeras menciones del concepto de comunidades epistémicas fueron a fines de los setenta en los trabajos de Ruggie (1975) y Holzner y Marz, (1979), pero serían los trabajos de Ernst Haas (1989) y Peter Haas (1990) los que más propagación obtendrían.

Haas (1989) señala que en una comunidad epistémica existe un conocimiento consensuado, una comprensión acerca de ciertas relaciones causa-efecto sobre un tema que es importante para la sociedad y que es continuamente testeado y confrontado. Se trata de una construcción social, un grupo de profesionales preocupados sobre todo de problemáticas públicas, y que comparten un acuerdo sobre un modelo causal y un conjunto común de valores políticos. Su importancia es que pueden influir en los enfoques, generar cambios organizacionales e institucionales, siendo un actor importante en la difusión de políticas (Haas, 1989: 44). Ello, requiere de grupos de personas dispuestas a ofrecer explicaciones, supuestamente superiores, para el problema que preocupa a los actores. Este rol es ocupado por grupos de expertos vinculados a un particular cuerpo de conocimiento científico y con el compromiso de hacer que los políticos los escuchen (Haas, 1989: 48).

El enfoque de Peter Haas sobre las comunidades epistémicas coincide en parte con el precedente de Ernst Haas, y también con Holzner y Marx en cuanto a que la comunidad concuerda en la utilización y aceptación del método científico. No obstante, señala que ello además va acompañado de la convicción en relaciones causales específicas y valores políticos comunes²⁹. Su perspectiva es una de las que genera mayor consenso –continúa representando la piedra fundamental de la literatura sobre el tema (Dunlop, 2013)- y se observan varias aplicaciones empíricas a partir de allí³⁰. Junto con ello, considerando que da énfasis al rol de las comunidades en la toma de decisiones de los Estados -a diferencia de Ernst Haas que privilegia la influencia al interior de las organizaciones internacionales-, su propuesta es la que he considerado pertinente tomar como punto de partida en este estudio.

²⁹ Haas señala que conceptos similares al que presenta son pensamiento colectivo (Fleck, 1979), el college invisible (Crane, 1972), el episteme (Foucault, 1972) y la comunidad científica (Kuhn, 1970) (Haas, 1990: p. 254). Bourdieu aborda con el “campo científico” la vinculación entre poder, conocimiento científico e intelectuales (Bourdieu, 2000). También se ha discutido acerca de la naturaleza de las comunidades epistémicas en función de conceptos tales como las comunidades transnacionales. Esta se caracterizaría por ser una red de expertos que cruza fronteras y que eventualmente puede vincularse también con movimientos sociales, actuando en torno a organizaciones sin fines de lucro (Dobusch y Quack, 2008).

³⁰ Por ejemplo Adler, 1992; Caballero, 2009; Colacrai, 2006; Maldonado-Maldonado, 2005; Kutchesfahani, 2010; Mani, 2006, Botto, 2007.

Peter Haas define comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un área específica y con una voz de autoridad en cuanto al conocimiento de las políticas dentro de ese ámbito” (Haas, 1992: 3). Este grupo de expertos trabajan (de una manera muy laxa) para mejorar la comprensión científica y pública de un tema (Speth y Haas, 2006: 92). Comparten, asimismo, cuatro componentes. Primero, un conjunto de creencias y valores normativos; segundo, una relación causa-efecto en el ámbito, es decir un marco interpretativo que determina las causas que generan determinados problemas; tercero, los mecanismos de validación para sopesar la información; y cuarto, un conjunto de prácticas y de políticas asociadas a los problemas de su área de incumbencia que de ser aplicadas beneficiarían a la sociedad (Haas, 1992: 3). Derivado de lo anterior, coinciden en un vocabulario, y una red común en la cual estos hallazgos son intercambiados y las preocupaciones comunes son compartidas (Haas, 1990: 55). No necesariamente la comunidad tiene el monopolio acerca de conocimiento relevante, pero deben compartir un enfoque común de comprensión que implica que en el momento de entregar interpretaciones, consejo, políticas, éstas coincidirían (Haas, 1992). El resultado es una concepción determinada ante un problema, junto con expectativas de las consecuencias posibles luego de la aplicación de determinadas medidas (Haas, 1992: 4).

Las comunidades epistémicas son proveedoras de información y consejo en escenarios de incertidumbre. Cuando se genera necesidad de información ante un determinado tema, es el contexto preciso en el que es frecuente que las redes o comunidades emerjan y proliferen. Su número de miembros es pequeño, pero en la medida en que se les solicita información, se vuelven más influyentes, hasta el punto de que consolidan poder burocrático ubicando a sus expertos en determinadas posiciones nacionales e internacionales; y con ello institucionalizan su influencia³¹. Los gobiernos conferirán más autonomía a aquellos científicos y expertos que mejor comprendan las complejas causas de los fenómenos y propongan políticas, quienes darán información y consejo acerca de las políticas. En términos políticos, recurrir a expertos es una alternativa para tener soluciones

³¹ Según Haas, el desarrollo de una comunidad epistémica es a menudo seguida por la formación de una coalición promotora (Speth y Haas, 2006). Sin embargo, no parece ser una de las características esenciales ni que se manifieste en todos los ámbitos.

rápidas, descargando en ellos la responsabilidad (Haas, 1990: 54). Así, los supuestos que se encuentran detrás de este concepto se refieren a la valoración del conocimiento como una importante dimensión del poder, ya que aplicado a las políticas contribuye a cohesionar y fortalecer determinadas propuestas.

Los canales de influencia de los expertos son variados. Los miembros pueden ser invitados a ocupar posiciones administrativas en gobiernos, en los cuerpos regulatorios, también pueden estar presentes en cuerpos de consejeros. Si estos consejos se reiteran en varios grupos de hacedores de políticas, se puede generar una convergencia de políticas. Su fuerza estará determinada por el poder doméstico acumulado por los miembros de la comunidad epistémica en sus respectivos gobiernos y cuánto consiguen mantener al margen a otros grupos de interés. Así mismo, la influencia de las comunidades será mayor en países con burocracias más pequeñas, que dispongan de menor conocimiento acumulado (Haas, 1990).

Haas y Adler (1992) destacan determinados aspectos respecto al funcionamiento de las comunidades, que es mi propósito revisar y discutir en algunos extremos, y posteriormente examinar mediante mi caso de estudio empírico. Primero, señalan que si una comunidad adquiere poder en un solo país u organización internacional, sólo se estará frente a la influencia de un actor sobre otro, y no tendrá efectos estructurales (1992: 378). Sin embargo, esta limitación no es tan evidente en la dimensión regional, donde pueden producirse situaciones de concentración de poder e influencia más extremas. En segundo lugar, argumentan que si las ideas de una comunidad epistémica comienzan a estar presentes en ámbitos relevantes de un país individual, ellos pueden directamente influir el establecimiento de estándares y desarrollo de políticas en ese país. Y nuevamente, si se produce su presencia simultáneamente en numerosos países, puede generarse una convergencia informal entre países (1992: 379). En este caso, podemos no observar una conexión directa entre países, ya que la relación se establece en el plano profesional internacional, donde se articula el proceso de investigación científica que da pie a los modelos normativos de la nueva política. Sin embargo, parece poco plausible que sin ningún tipo de apoyo organizativo sólido, solamente mediante redes académicas, pueda llegar a producirse tales efectos. Una tercera tesis de Adler y Haas (1992: 380) es que si los miembros de una comunidad tienen éxito en capturar a las partes que juegan un rol

central en negociaciones internacionales, tendrán un efecto directo en éstas y una influencia indirecta en los países pequeños y empresas pequeñas, a través de las presiones ejercidas por el mercado. Para mi propósito, también puedo apuntar que el caso de que los países más grandes e influyentes sean los primeros en adoptar una política, puede tener mucha más influencia en el éxito de la difusión que la situación contraria. Finalmente, señalan que una comunidad epistémica no tiene que ser muy grande para tener influencia en la coordinación internacional de políticas³². Lo que es importante es si los miembros son respetados en su propia disciplina académica, si cuentan con ascendencia en otras cercanas y en el proceso de formulación de políticas, para hacer llegar su mensaje adecuadamente (Adler y Haas, 1992: 380). Precisamente es esta cuestión, cómo se vehiculan con efectividad los mensajes desde la comunidad epistémica hacia los tomadores de decisiones, tanto en el ámbito doméstico como internacional, constituye un elemento central de la perspectiva analítica adoptada en este trabajo, y que no había sido abordada de forma detallada en otros estudios anteriores sobre las comunidades epistémicas.

En relación a este último tema, cabe señalar que los medios de influencia pueden ser bastante explícitos, a través de conferencias, talleres especializados, en los cuáles participan burócratas y hacedores de políticas; los actores relevantes de la comunidad epistémica buscan ir más allá del ámbito académico o de las redes profesionales internacionales. Por el contrario, mi argumento pone atención al papel de los organismos internacionales, utilizados como instrumentos de transmisión de ideas y modelos normativos. Se trata, de poner atención en “las redes transnacionales que operan dentro y entre organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, que establecen un discurso transnacional o global que es el telón de fondo contra el cual las decisiones globales se llevan a cabo”(Deacon, 1997: 60). En consecuencia, la identificación de la comunidad epistémica transnacional permitirá identificar a un grupo de actores que cuentan con un status profesional y social para realizar recomendaciones con autoridad (Dunlop, 2013), con capacidad de audiencia relevante en determinados organismos internacionales con recursos e influencia para realizar propuestas de políticas innovadoras.

³² Haas señala que los estudios han identificado comunidades que tiene como promedio 35 integrantes.

Como ya se ha mencionado, los organismos internacionales desempeñan un rol importante en la difusión de políticas, al disponer la capacidad de impulsar propuestas, ofrecer asesoramiento en capacidades técnicas, y especialmente en algunos casos, tener disponibles los recursos, en forma de créditos o cooperación técnica, para que los gobiernos puedan hacer efectivas tales políticas, incluso en contextos de fuerte crisis fiscal. Desde la mirada constructivista se destaca su importancia – y de la sociedad internacional- en la difusión de políticas globales y valores (Jakobi, 2012: 391). En ese sentido, propongo entender a las organizaciones internacionales como entidades autónomas que desempeñan un papel en el escenario internacional más allá del mandato recibido por los Estados. Son burocracias, es decir, “una forma social de la autoridad con su propia lógica interna y tendencias de comportamiento” (Barnett y Finnemore, 2004: 3). Éstas administran una amplia gama de niveles, recursos monetarios y técnicos, y producen información relevante sobre diferentes áreas de las políticas públicas. Estos elementos contribuyen a su autoridad para orientarla en su acción y la construcción de realidad social. “Ellos la analizan y la interpretan, confiriendo a la información de sentido que orienta y motiva la acción, transformando la información en conocimiento” (Barnett y Finnemore, 2004: 7).

Esta perspectiva es útil para mi investigación, ya que permite identificar el proceso de creación de conocimiento acerca de una política sobre el terreno -una construcción social desde una perspectiva constructivista-, y también la interacción que las organizaciones internacionales pueden tener con los Estados u otros actores, entendiendo que algunos de estos organismos ejercen un rol articulador en determinadas comunidades epistémicas transnacionales.

Los organismos internacionales con cobertura global a nivel mundial y regional actúan en una amplia gama de temas. Aquellas organizaciones que comparten objetivos e intereses pueden converger defendiendo ciertas políticas y programas a través de diversos tipos de acciones. La primera de ellas consiste en préstamos monetarios, que es de hecho el objetivo principal de los bancos multilaterales. En segundo lugar, las organizaciones internacionales proporcionan asistencia técnica a los acuerdos oficiales con países. Esas formas de acciones son bastante evidentes en el caso de los bancos multilaterales. Sin embargo, la existencia de préstamos monetarios no implica necesariamente la

búsqueda de modelos específicos; además, la influencia puede ser importante sin ningún préstamo del banco para el país.

Un tercer tipo de acción, llamada actividades mediadoras, implica la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y las políticas nacionales (Bradford, 2009). Organizaciones dedicadas a la política de mediación “funcionan como espacios donde todo tipo de experiencias pueden ser transmitidas y comparadas, donde las ideas se generan y comparten, y donde las formas de acciones se discuten” (Jacobsson, 2006: 208). Por último, es posible identificar una cuarta forma de acción -exhortación- de estos organismos, para alcanzar el cambio de políticas en los ámbitos domésticos. Mediante documentos, informes y otros formatos, se empaquetan las ideas y enseñanzas de las etapas de mediación en planes de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento e impulsar políticas específicas (Bradford, 2009³³), que luego son difundidos a través de los medios de comunicación especializados de forma intensa.

La existencia de un marco de ideas bien articulado y científicamente coherente, puede contribuir a estructurar políticas públicas en un campo específico, facilitando la posterior elaboración de propuestas sobre estrategias y los instrumentos para su implementación. Las ideas se tornan influyentes “precisamente porque gran parte de aquello se da por sentado y, no es susceptible de escrutinio en su conjunto” (Hall, 1993: 279). En este sentido, las actividades de mediación (por ejemplo, seminarios, reuniones) y exhortación (por ejemplo, informes, documentos, recomendaciones de política) realizadas por organizaciones internacionales contribuyen a la socialización de una política entre los actores relevantes. En otras palabras, se puede destacar que, “en términos de política, las ideas aprobadas por las organizaciones internacionales ayudan a identificar los problemas y trazar la gama de soluciones de mejores prácticas” (Mahón y McBride, 2009: 3).

Considerando lo anterior, en esta investigación sostengo que la identificación de los actores que de forma activa se encuentran presentes en la articulación de los mecanismos de difusión y la comprensión de sus actividades es esencial para comprender cómo se

³³ He tomado estas definiciones de actividades mediadoras y exhortativas de Bradford (2009), porque ellas permiten ilustrar adecuadamente las actividades de los organismos internacionales en un caso de difusión de políticas.

desarrolla un proceso de difusión de políticas públicas. En particular, exploro con detalle el papel de las comunidades epistémicas. Argumento, como hipótesis, que éstas actúan como estructuras con capacidad de construir un consenso acerca de los aspectos valorativos y normativos de determinados programas de políticas sociales. Ahora bien, entender con detalle todo el proceso de difusión internacional de una política mediante comunidades epistémicas, implica también analizar el proceso político que condujo a que los países adoptaran la política, esto es, es necesario entender en qué medida intervinieron otros factores y cuál fue el grado de relevancia de la comunicada epistémica. No es posible suponer de forma general que las comunidades epistémicas transnacionales siempre ayudaron al aprendizaje doméstico mediante el dialogo con los expertos locales o que facilitaron emulación por parte de los actores nacionales. Su papel podría variar en función de condiciones locales, momento temporal de la oleada de difusión y de consolidación de la propia comunidad epistémica, o también otros condicionantes. Sin embargo, se sostiene aquí que el rol de la comunidad epistémica puede ser clave en determinados procesos de difusión de políticas, siendo ésta la variable explicativa subyacente a nivel regional. Ello no quiere decir que sea la única variable interviniente, sea porque se interrelaciona con otras variables, como en los casos de préstamos monetarios por parte de la banca multilateral, o porque otras variables independientes tuvieran un peso mucho más destacado en algunos casos singulares.

Los mecanismos de difusión ¿cómo se adoptan?

La identificación de mecanismos para explicar los procesos de difusión constituye sin duda un punto de partida pertinente, pero los límites para distinguir entre un mecanismo u otro a menudo son difusos en la literatura. Tienden a contener aspectos en común o difícilmente distinguibles con la certeza de que puedan estar caracterizando a uno en particular. Este es un punto clave a considerar durante la interpretación y la comprobación empírica (Meseguer y Gilardi, 2009). Los mecanismos involucran - aunque no siempre definidos de manera adecuada- dos componentes: *los medios y las motivaciones*. La atención puesta a uno u a otro componente varía según los estudios de difusión, y también según los métodos de investigación que apliquen en cada caso. En esta investigación propongo identificar en detalle los motivos y medios de los mecanismos, lo cual contribuirá a definir con mayor precisión sus características y facilitará la distinción entre ellos,

permitiendo discutir luego el papel de la comunidad epistémica para articular o impulsar cada uno de los mecanismos identificados.

En el caso de la emulación, por ejemplo, la principal distinción con el de aprendizaje tiene que ver con los motivos, ya que en el primero la adopción de la política se debería a la aspiración de imitar a un país con un alto prestigio o adoptar una política que “está de moda”. Ahora bien, a pesar de ello, es posible esperar que exista en la motivación una expectativa acerca de los resultados de la política, que ésta provoque ciertas consecuencias esperadas (Meseguer, 2004), ya que en caso contrario, la decisión sería completamente irracional. Con lo cual, no se trata de que la motivación haya sido exclusivamente para emular una determinada política. Asimismo, podemos calificar a un mecanismo como aprendizaje, si se identifica un conocimiento profundo de la iniciativa antes de su adopción. Sin embargo, probablemente no será posible descartar completamente que la motivación de emular no haya estado presente. Por tanto, la idea de distinguir mecanismos completamente puros en términos de su motivación no capta la complejidad del proceso, y en términos metodológicos es difícil de aplicar.

Los otros mecanismos, competencia y coerción, presentan menores dificultades para ser identificados y aplicados. En el caso del primero, se entiende que las políticas adoptadas afectarían directamente o indirectamente a otros países en cuanto a aspectos económicos, con lo cual la motivación es no quedar en una situación de desventaja. Aquellas consecuencias negativas son más factibles de identificar y por tanto también de operacionalizar el mecanismo. Respecto a coerción, la presión ejercida por una institución internacional o por un país influyente también es posible de identificar, por ejemplo a través de la condicionalidad de un préstamo. Sin embargo, formas más sutiles de coerción también pueden solaparse en cierto modo con aprendizaje o emulación, lo cual demanda avanzar en el concepto y en definir indicadores más precisos³⁴.

³⁴ Meseguer y Giraldi (2008 y 2009) excluyen coerción del listado de mecanismos posibles. La verticalidad y la presión ejercida condicionaría la voluntariedad en la decisión, lo cual han definido es una característica de la adopción en un proceso de difusión. Sin embargo, en este estudio se considerará parte del conjunto de mecanismos, en una versión matizada como coerción suave, ya que releva la vinculación con actores como los organismos internacionales, que en este caso se encuentran presentes y pudieran haber ejercido un rol en el proceso de adopción.

La alternativa que adopto en esta investigación es distinguir entonces que en el mecanismo de aprendizaje la motivación es adoptar la política más adecuada para resolver el problema que afrontan los tomadores de decisiones. En ese sentido, la motivación puede ser calificada como interna o intrínseca, ya que emana de la definición de un problema público ante el cual los actores buscan una solución. La motivación central es la solución a aquel problema y la decisión de adoptar la política que ha sido implementada por otros países se debe al convencimiento de que es la solución adecuada. Los actores han llegado a esta convicción a través de un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que les permiten concluir que esta opción es la más pertinente para el problema en cuestión y el contexto nacional³⁵. En cuanto a la racionalidad del aprendizaje, se considera que éste será en sí mismo limitado³⁶, y no se descarta -siguiendo el enfoque de Weyland- la presencia de atajos cognitivos que operen como medios para conocer las alternativas posibles.

Como sus límites son imprecisos, entre los mecanismos de aprendizaje y de emulación se generan áreas que procuro esclarecer. En el primer caso, la motivación es emular a otros países con mayor status, o porque es la tendencia general. Por tanto, el motivo puede calificarse como más superficial, pudiendo carecer de un fundamento argumental robusto o ser éste muy débil. También posee un aspecto simbólico en el sentido de conferir un status al que se aspira, y que será reconocido por los otros. Ahora bien, esto no implica que el problema público no exista, sino que la decisión de adoptar una política en particular está más influida por las expectativas de reconocimiento que dé resultados. Los medios utilizados en ese mecanismo, dada las motivaciones, son más acotados. Ya que la decisión de adoptar la política estaría determinada a priori por el deseo de recibir un reconocimiento, se realizaría un proceso de conocimiento limitado a esta alternativa, sin

³⁵ En ese sentido, este concepto de aprendizaje consideraría elementos del aprendizaje social e instrumental señalado por May.

³⁶ Para este estudio se ha asumido que la racionalidad es limitada. El modelo de racionalidad completa, en la que los actores consideran todas las alternativas y ello genera un cambio de opinión en cuanto a la temática, constituye un modelo ideal. La definición de racionalidad limitada parece mucho más adecuada para explicar la toma de decisiones, dado las limitantes con las que se enfrentan los hacedores de políticas. No es posible conocer todas las alternativas posibles (y probablemente no sea racional hacerlo), no se conocen todos los medios disponibles, ni todos los resultados (Mele y Rawling, 2004). La consideración de los límites cognitivos, de tiempo, de recursos justificarían, de manera racional, el procedimiento.

explorar otras. En este sentido, lo habitual es emular un programa o un modelo que esté disponible, que todos los actores relevantes para otorgar reconocimiento indican, citan, señalan, como la mejor opción. En cuanto a los medios, al emular, la adaptación al contexto nacional será limitada o incompleta, dado que se asumiría a priori que la iniciativa, tal como se observa en los otros países, es factible de ser aplicada en el propio. Ahora bien, como ya hemos señalado, es importante considerar que se puede observar una zona intermedia entre una “emulación óptima” y un “aprendizaje deficiente” en cuanto a los medios. Lo que permitirá distinguir entre uno y otro, será la identificación de las motivaciones.

Respecto al mecanismo de coerción, planteo que las políticas son adoptadas debido a la presión o a los incentivos ofrecidos por un actor más poderoso. Estos incentivos pueden ser positivos (como un préstamo) o negativos (como sanciones internacionales, o una multa). En ese sentido, la motivación puede ser identificada como externa, en relación a los otros mecanismos y se explicaría principalmente por la influencia de otro Estado o actor internacional (banca multilateral, organización internacional). En cuanto a los medios, implica un conocimiento acotado a la política impuesta y puede o no derivar en su adaptación al contexto nacional.

En consecuencia, la identificación de motivaciones y de medios en los mecanismos contribuye a esclarecer su naturaleza y funcionamiento. A modo de resumen, en el Cuadro 10 se ofrece un síntesis de estas caracterizaciones, y se destacan sus principales componentes. No obstante, cierto solapamiento probablemente persistirá, por la naturaleza del proceso y las limitaciones metodológicas.

Cuadro 10

Definición de motivaciones y medios en los mecanismos de difusión			
	Coerción	Aprendizaje	Emulación
Motivación	Las políticas son adoptadas debido a la presión o a incentivos ofrecidos por un actor más poderoso. La motivación puede ser identificada con el temor a las consecuencias.	La política es adoptada dado que se considera la solución más adecuada para el problema público. La motivación puede ser calificada como interna o intrínseca, en base a las creencias propias.	La política es adoptada buscando emular a un actor con mayor status o porque la política está de moda. El motivo es el reconocimiento de los otros y puede carecer de fundamento (o ser éste muy débil).

Medios	Se realiza un conocimiento acotado a la política impuesta. Puede o no implicar adaptación al contexto nacional.	Se realiza un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que permiten concluir que esta opción es la más adecuada.	Se realiza un proceso de conocimiento acotado a esta política sin considerar mayormente otras alternativas. No implica mayor adaptación al contexto nacional.
Fuente: elaboración del autor			

La discusión acerca de los mecanismos y las propuestas para mejorar su identificación y operacionalización se vincula con la segunda pregunta de investigación, que busca comprender qué mecanismos se observan en el proceso de difusión de los PTC, y cómo se articulan con el papel de las comunidades epistémicas. La hipótesis al respecto afirma que en la difusión de estos programas las comunidades epistémicas intervinieron mediante tres mecanismos distintos: aprendizaje, emulación y coerción (suave), aunque no necesariamente éstas fueron el único elemento con capacidad de activar tales mecanismos. Por tanto, asumo en primer lugar que pueden operar diversos mecanismos durante un proceso de difusión –simultánea o consecutivamente- alimentando todos ellos la oleada de difusión. También hay que tener en cuenta que pueden observarse diferencias también según los países involucrados o los sectores donde se produzca la difusión (Jordana, Levi-Faur y Fernández-i-Marín, 2011). Con ello, debiera evitarse un supuesto homogeneizante, ya que en un proceso de difusión entre un conjunto de países, puede darse el caso de que algunos adopten nuevas políticas porque unos aprenden de otros, y que existan países que lo hagan por simple emulación o por competencia (Meseguer y Gilardi, 2009). En este caso en estudio, esta hipótesis es relevante por tanto ya que permitirá recoger la variación que se observa en el *cómo* adoptan los diversos países de América Latina, no estando presente siempre el mismo mecanismo en todos los casos. De hecho, en esta tesis se sostiene que las diferencias en el peso de los distintos mecanismos están dadas fundamentalmente por la capacidad institucional de los gobiernos, como una variable clave para entender la variación existente. En ese sentido, la mirada a los actores nacionales y sus capacidades es esencial para comprender sus motivaciones y los medios presentes al momento de adoptar y que, en definitiva, determinarían el mecanismo de difusión. Existe una vinculación entre estos últimos y el proceso de adopción doméstico de políticas que debe ser abordado para comprender la difusión regional

de éstas. Esta vinculación es relevante y la profundizo más adelante en la tercera hipótesis.

Los mecanismos de difusión expresan entonces diversas alternativas de procesos de adopción de los programas. Asimismo, se observa variación también en cómo se articula la comunidad epistémica regional con cada uno de ellos, tanto en las motivaciones como en los medios comentados en el Cuadro 10.

En el mecanismo de aprendizaje, la motivación es intrínseca, existe la decisión de adoptar un programa para abordar la problemática de la pobreza. La comunidad epistémica no desempeñaría un rol significativo en ese sentido. Sí lo haría en cuanto a los medios, esto es, proveyendo conocimiento que constituye un insumo para diseñar este programa en específico. La presencia de una comunidad epistémica que genere y esparza la información, el conocimiento acerca del funcionamiento de los programas en otros países, así como las propuestas de modelos PTC básicos, lo que facilitará la decisión para los burócratas y políticos. Los contactos que se generan entre los actores nacionales y los expertos, a través de las plataformas de los organismos internacionales, contribuyen a que sea un PTC lo adoptado para abordar la necesidad interna de un programa social.

En el caso del mecanismo de emulación, la articulación con la comunidad epistémica pudo estar presente tanto en las motivaciones como en los medios. Esto, ya que la decisión de adoptar responde a la intención de imitar la decisión de otros países, o de incorporar un programa o política que “está de moda” en el contexto internacional. Como sostengo aquí, la comunidad epistémica regional -vinculada a los organismos internacionales- tuvo un rol esencial en instalar la idea de la pertinencia de los PTC y en asegurar la disponibilidad de insumos al respecto, lo que se presentaba en variados formatos. La legitimidad que le otorgan expertos y organismos internacionales contribuye a respaldar la decisión de adoptar; le confiere peso frente a otros actores internos ante los cuales hay que negociar para concretar aquello. Esto último explica además la articulación de la comunidad en los medios a través de los cuales se adoptan los programas. Como comento más adelante, las bajas capacidades institucionales otorgan un peso mayor a la información disponible acerca de los PTC, la cual no logra ser procesada de manera adecuada, dando como resultado una adaptación incompleta o acotada.

Por último, en relación al mecanismo de coerción, la incidencia de la comunidad epistémica sería menor en la motivación, prevaleciendo otros de los actores ya comentados. Por ejemplo, la banca multilateral, ya que la necesidad de recursos económicos conlleva a la solicitud de préstamos cuyas condiciones pueden incluir la adopción de este tipo de programas. Esta motivación es de manera mayoritaria exógena, respondiendo a incentivos desde otros actores. En cuanto a los medios, similar a lo que se observa en el mecanismo de emulación, el rol de la comunidad epistémica tuvo que ver con la instalación de este programa como la alternativa que otros países o la banca multilateral incentivaron a implementar. En especial la relación que se ha comentado de los expertos con los organismos internacionales explica que este programa fuera parte de los requerimientos que se exigían para la concreción de los préstamos monetarios. La clave en este sentido es que, durante este proceso de difusión prevalezca normativamente la idea de este programa, los PTC, por sobre otros programas alternativos para la superación de la pobreza. En ese sentido, no es la comunidad epistémica la que ejerce la presión o los incentivos, esto es, la motivación. Se observa no obstante un rol importante en cuanto a los medios en el mecanismo de coerción, ya que generó el consenso acerca de los PTC como la alternativa más adecuada para ser adoptada por los países.

Recapitulando, la articulación de la comunidad epistémica presenta entonces variación en los diferentes mecanismos de difusión que es posible identificar en el proceso de difusión de los PTC en la región. Ahora bien, como se señaló arriba, los expertos no fueron el único actor que incide en estos mecanismos, y como se explica más adelante, las capacidades nacionales desempeñaron un rol importante. Asimismo, estos mecanismos de difusión se sitúan en momentos específicos del proceso de formulación de políticas que es preciso explicitar para completar el esquema analítico. Para ello, el modelo de ciclo de políticas en etapas, como una herramienta heurística que contribuye a investigar el proceso de formulación, resulta apropiado. La distinción de estos distintos “momentos”, permite situar preguntas específicas que pueden ser abordadas desde diversos enfoques (Knill y Tosun, 2012: 9). En esta investigación, por tanto, el análisis se sitúa en dos “momentos” específicos: la definición del problema y definición de la agenda y la etapa de la adopción y formulación de políticas; en este caso, los PTC. El primero es relevante en cuanto es de interés detectar si el tema de la pobreza extrema era considerada un problema

significativo en la agenda gubernamental, si formó parte de un programa de gobierno por ejemplo, o fue un tema que se posicionó debido, quizás, a una crisis económica. Una de las preguntas en cuestión es por qué en determinado momento se opta por adoptar políticas al respecto. Es evidente que en la región la pobreza es una realidad profunda y persistente y es de suponer que los gobiernos han puesto atención al problema desde hace décadas. No obstante, la decisión de adoptar una nueva política al respecto responde a una coyuntura que debe ser considerada para el análisis. Interesa poner atención al período durante el cual los actores políticos tomaron la decisión de adoptar una política para la población en situación de pobreza, las alternativas que consideraron y cuáles descartaron. Esto permitirá detectar las motivaciones y los medios para esclarecer el mecanismo de difusión que se desarrolla a nivel doméstico y que se vincula con el proceso regional de difusión.

En esa línea, siguiendo parcialmente el enfoque de Spiller, Stein y Tomassi (2008), considero la capacidad de cooperación y coordinación de los actores. Sostengo que estos cuentan con diversos recursos de información y conocimiento, así como atribuciones, y que se desenvuelven dentro de la lógica de funcionamiento de las políticas que es particular para cada país. Estos aspectos son fundamentales ya que influirían en el mecanismo de difusión a nivel doméstico y por tanto en las características de las políticas que se adopten finalmente. En aquellos ambientes que facilitan los acuerdos políticos, la hechura de políticas es más cooperativa conduciendo hacia políticas públicas más efectivas y sustentables. En contraste, en ambientes donde la cooperación es difícil de desarrollar y sostener, las políticas serán más inestables o muy inflexibles, pobremente coordinadas y habrá poca inversión en capacidades de largo plazo (Spiller, Stein y Tommasi, 2008: 6).

En este sentido, utilizo la noción de capacidad institucional, que recoge los recursos de conocimiento de los actores y su voluntad de cooperación, como una variable especialmente relevante para analizar el momento de toma de la decisión sobre la política a adoptar. Es importante identificar si los actores cuentan con información y recursos de conocimientos (bases de datos, documentos, estudios, evaluaciones, entre otros), que debieran contribuir a una toma de decisión más adecuada. Como ya se ha discutido en torno a las comunidades epistémicas, el valor del conocimiento es central y la

cuestión clave es considerar en qué medida estas comunidades han sido capaces de proveer las herramientas cognoscitivas que los actores nacionales más destacados disponen.

Es en relación a estas temáticas que emerge la tercera pregunta del estudio, ¿cómo se relaciona el mecanismo de difusión con el proceso de formulación doméstico y cómo influye en las características de los programas adoptados? Mi hipótesis al respecto señala que las políticas adoptadas son influidas de manera significativa por las características de los actores del proceso de formulación de políticas (políticos y burócratas). Si se observa una alta capacidad institucional (recursos de conocimiento y cooperación), tendrá mayor peso en las políticas adoptadas el mecanismo de aprendizaje. Si se observa una capacidad institucional media o baja, entonces podemos esperar que habrá un mayor peso de la emulación o la coerción (esta última se verá también influida por el contexto socioeconómico del país).

Por tanto, la identificación de los mecanismos que finalmente han sido efectivos en difundir las políticas, considerando motivaciones y medios, sólo es posible en la medida que también se esclarezcan los actores involucrados en los procesos. En otras palabras, ¿quiénes adoptan? es una pregunta clave, que frecuentemente ha sido obviada en muchos estudios de difusión de políticas. En ese sentido, una debilidad de los modelos, sobre todo en los cuantitativos, es asumir a los hacedores de políticas y políticos como un conjunto uniforme, lo que los convierte en una “caja negra”, que puede ser el Estado en su conjunto. Es necesario clarificar, al menos, quiénes intervienen en los procesos, cuáles son sus competencias y en qué medida se encuentran vinculados a las redes de las comunidades epistémicas. De otra forma no se consignaría, por ejemplo, las importantes diferencias en atribuciones y en motivaciones de ministros versus otros niveles burocráticos. Las diferencias en cuanto a motivaciones, y atribuciones entre uno y otros son importantes, ya que por ejemplo, el *policy maker* puede estar más interesado en lo sustantivo de la política y el político de los resultados electorales. Sugiyama (2013) señala en específico que, entre los alcaldes y los tecnócratas, la diferencia clave es motivacional. Asimismo, se observan diferencias al interior de cada uno de estos grupos. Weyland (2006) afirma que entre los hacedores de políticas, es preciso distinguir entre el aparato burocrático y quienes detentan posiciones de poder. Junto con ello, considerar las distinciones en cuanto a recursos, conocimientos, redes, entre otros.

Considerando lo anterior, propongo distinguir *quiénes* adoptan en dos grupos, los empleados públicos y los políticos. En cuanto a los primeros, se definen como los funcionarios del aparato público que presentan así más continuidad y sistematicidad en cuanto a su presencia en el proceso de formulación de políticas. Puede suponerse que privilegiarían una toma de decisiones basada en la continuidad y la tradición de los antecedentes en las políticas. La base de su conocimiento y de sus propuestas está determinada por el conocimiento acumulado de la institución a la que pertenecen. También su margen de acción está limitado por las normativas de la institución de la que son parte y sus atribuciones son más definidas. Ahora bien, en este grupo, es preciso identificar entre aquellos que han sido nombrados en un cargo de confianza, frente a quienes han desarrollado una carrera de funcionario en la administración pública. Ello significará variaciones parciales en los aspectos antes mencionados. El segundo grupo se refiere a los cargos de autoridad política, nombrados desde el Ejecutivo, las autoridades de este último y del Poder Legislativo. Este grupo tiene mayor margen de acción, y atribuciones, lo cual junto a sus intereses pudiera implicar tomas de decisiones más ideológicas y coyunturales. Sus conocimientos se basan más en sus competencias y en su conexión con redes académicas o de expertos a nivel internacional. Podrán recurrir también al conocimiento acumulado de las instituciones correspondientes pero cuentan con otros medios, a diferencia de los burócratas.

Retomando el planteamiento de la tercera hipótesis, la capacidad institucional de los actores domésticos —esto es, recursos de conocimiento y cooperación— contribuye a que como resultado del mecanismo de difusión dominante, el programa adoptado presente similitud en los componentes básicos -comparando con el conjunto de la región- pero divergencia en cuanto a sus componentes secundarios y/o adicionales, cuyo detalle puede depender en gran medida de la labor de ajuste de los servidores públicos. Una mayor cooperación entre los actores del proceso y mayor conocimiento acumulado en las instituciones involucradas contribuiría a que predominen mecanismos de aprendizaje en la consideración de alternativas. Así, la evaluación de las posibilidades se realizará en base a información relevante disponible, evaluándose adecuadamente las posibilidades que mejor se adapten al contexto nacional. En definitiva, se genera un mayor margen de acción en el proceso de aprendizaje, dada las capacidades institucionales. Ello puede producir como resultado programas que

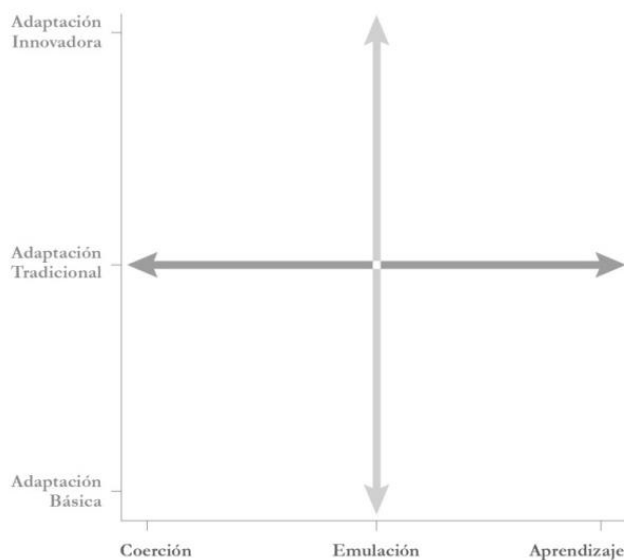
conservan las características básicas de los PTC, pero con aspectos innovadores y/o contextualizados a la realidad nacional. Los actores domésticos podrían utilizar incluso atajos cognitivos, pero dadas sus capacidades, ello no implicaría, necesariamente, una mayor irracionalidad del proceso. En los casos de bajas capacidades institucionales, la probabilidad de impacto de los modelos externos que imperen a nivel regional será mayor y se observará una limitada contextualización del programa; esto es, se apreciará una mayor presencia del mecanismo emulación. En cuanto al producto, éste será un PTC básico, con la posibilidad de contener componentes secundarios, pero probablemente no innovadores. En el caso de un predominio del mecanismo de coerción, será derivado de la ausencia de capacidades institucionales junto a otras variables domésticas como el contexto de crisis económica o un muy bajo PIB. En ese contexto, posiblemente la decisión de adoptar estará ligada a una necesidad económica de recepción de ingresos externos. Si las capacidades institucionales son muy restringidas, sólo podrá observarse un modelo de PTC básico. Si las capacidades son algo mayores, pudiera contener componentes secundarios, dado cierto margen de maniobra de los actores domésticos.

Así, los mecanismos identificados no sólo son relevantes en sí mismos, sino que lo son porque como resultado se adoptan diversas variaciones del tipo de programa estándar de referencia. Es decir, el *cómo* se adopta, determina el *qué* se adopta. Aquí la distinción de Weyland entre el aprendizaje de modelo o principio (Weyland, 2006) es de gran utilidad. Este último se referiría a aprender un enfoque, un principio general sobre el cual diseñar una política o un programa. Un modelo se referirá a una política o programa que se aprende con todos sus componentes y que es replicada de la misma forma, sin variaciones significativas.

Estos modelos pueden situarse entonces en una dimensión que ubica en un extremo el modelo básico, pasando por el modelo tradicional hasta el innovador. Asimismo, los mecanismos pueden situarse en una dimensión que considere en un extremo a aprendizaje, emulación en un punto siguiente y luego coerción suave. Estas dos dimensiones pueden visualizarse en conjunto, en una matriz, e ilustrar la complejidad de los casos posibles (Ver Figura 3). Esta propuesta se retoma en el Capítulo 3 y se aplicará en los dos casos de estudio.

Fig. 3

Matriz de análisis (Grado de adaptación y mecanismos de difusión).



Fuente: Elaboración del autor.

Recapitulando la discusión de este capítulo, en este trabajo he buscado identificar las variables que explicarían procesos de difusión regional de nuevos programas de política social, tomando los PTC como caso de estudio. Las hipótesis formuladas plantean el peso relevante de una comunidad epistémica bien articulada para facilitar la difusión de una innovación en políticas públicas, y argumentan que esta difusión se puede producir a través de tres mecanismos distintos. También he destacado que, para cada mecanismo, la forma mediante la que puede producirse la influencia en el proceso de difusión de la comunidad epistémica es distinta. Finalmente, como tercera hipótesis, he señalado que el éxito de cada mecanismo de difusión como elemento clave para explicar la adopción de la política estará determinado por las características de los actores nacionales -burócratas y políticos-, sus motivaciones y medios, y la capacidad institucional (recursos de conocimiento y cooperación) con la que se cuenta para tomar decisiones. Asimismo, las capacidades institucionales y el tipo de mecanismo explicarían el tipo de programa adoptado, considerando que es posible distinguir entre modelos básicos frente otros más innovadores.

Capítulo 3. El enfoque metodológico

En la primera parte de este capítulo se comentan los métodos de investigación definidos para la investigación, considerando sus contribuciones para los estudios de difusión de políticas. Al abordar la metodología cualitativa, se presentan y justifican los dos casos de estudio. En un segundo apartado se explican los recursos utilizados en la investigación. Por último, en el tercer apartado se presenta el marco analítico que se aplicará en la investigación, y que busca identificar y vincular dos niveles de análisis: la difusión de políticas y el proceso doméstico de formulación de políticas sociales. Asimismo, se presentan los indicadores utilizados para operacionalizar este modelo.

3.1. Enfoque metodológico para los estudios de difusión de políticas.

Los estudios sobre procesos de difusión se desarrollan a través de diversas metodologías. Algunos de ellos analizan un número acotado de casos a través de métodos cualitativos como el seguimiento de procesos o el uso de contrafactuales. Otras investigaciones realizan estudios estadísticos – análisis de la historia de los acontecimientos y regresiones logísticas, entre otros- sobre un número extenso de casos (Starke, 2012; Weyland, 2006, Berry y Berry, 2007). La capacidad explicativa de cada método difiere, presentando ambos fortalezas y debilidades. Sobre el proceso inferencial, éste permite confirmar la existencia de un proceso de difusión e identificar las variables explicativas de la adopción, facilitando el descarte de aquellas que no son significativas. Sin embargo, contribuye en menor medida en explicar cómo aquellas variables, en términos del mecanismo causal, habrían influido en el proceso de difusión y su vinculación con el proceso de formulación de políticas a nivel nacional (Weyland, 2006). La misma situación se observa en cuanto a integrar variables tales como la influencia de comunidades epistémicas, de organismos internacionales o de los paradigmas de políticas imperantes desde el mundo experto. El tipo y cantidad de información disponible dificulta su introducción al modelo como una variable confiable sin afectar su robustez. Respecto a los estudios comparados, una debilidad es que el pequeño número de casos no permite determinar el peso relativo de las variables explicativas a nivel general. No obstante, el análisis detallado tiene la ventaja de descubrir el funcionamiento preciso de estos factores, con lo cual los estudios de casos contribuyen a la

identificación de los mecanismos causales que impulsan los resultados observados (Weyland, 2006). Especificar si en un proceso de difusión se observa aprendizaje o competencia, por ejemplo, es relevante no sólo por la distinción conceptual entre los mecanismos, sino que porque permite abrir y observar la *caja negra* que es la adopción de una política en una ola de difusión. Esto es, identificar las motivaciones y los medios de los actores internos y externos, los momentos del proceso y cómo se desarrolla; todo lo cual, configura el mecanismo de adopción y permite esclarecer en profundidad los casos en estudio.

Considerando lo anterior, en esta investigación he definido utilizar ambas metodologías, buscando obtener los beneficios de cada uno de ellas y, más relevante aún, la interacción entre ambas. Algunos investigadores ya han optado por combinar ambos métodos en estudios de difusión con buenos resultados (Brooks, 2009). En este caso, el análisis cuantitativo permitirá confirmar el proceso de difusión de los PTC en América Latina, frente a las hipótesis alternativas, como una convergencia espuria (Braun y Gilardi, 2006), la respuesta a un shock común externo o la influencia exclusiva de factores domésticos. Asimismo, contribuye a identificar las variables explicativas significativas y a descartar otras que pudieran de manera preliminar haberse considerado relevantes. Constituye entonces un primer paso en el esfuerzo de testear las hipótesis, confirmar la relación entre las variables e identificar cuáles son significativas para el análisis cualitativo posterior (Brooks, 2009); esclarece el camino y da pistas importantes para el análisis cualitativo. Junto con ello, el análisis cuantitativo entregará información acerca del proceso de difusión regional, permitiendo tener una perspectiva en ese nivel, y luego focalizar la atención a nivel país con los estudios de caso. El análisis de los dos casos de estudio, los PTC de Chile y Ecuador, abordará la naturaleza de la influencia de estas variables y cómo se expresan en los mecanismos de difusión. Respecto a estos últimos, es relevante tanto su identificación –sobre la cual el análisis cuantitativo puede entregar algunos indicios- como su diferenciación (Starke, 2012), la cual puede abordarse en detalle a través del seguimiento de procesos. De esa forma será posible distinguir entre aprendizaje, emulación o coerción y asimismo abordar la vinculación del nivel doméstico con el proceso regional de difusión. En consecuencia, la utilización de ambos métodos permite rescatar las ventajas de cada alternativa, así como los resultados de su interacción, esto es, permite confirmar la difusión a nivel regional e identificar las variables relevantes en este proceso, lo

cual proveerá un insumo esencial para continuar el análisis de profundidad en los casos de estudio a nivel país.

a. El análisis cuantitativo de los procesos de difusión

La variable dependiente de los modelos cuantitativos es la propensión de un Estado para adoptar una o un conjunto de políticas. Si varios gobiernos adoptan una política en un momento cercano, es poco probable que no exista difusión entre ellos, al menos acerca de la idea de la política. Por tanto, en el análisis estadístico la atención está puesta en la interdependencia entre los casos en el tiempo.

Para los estudios sobre difusión, es posible mencionar el seguimiento de la historia de los acontecimientos (*Event History Analysis*) el modelo paramétrico, el semi-paramétrico (modelo de Cox por ejemplo) y no-paramétrico (regresiones logísticas y otros) (Bernardi, 2006). Estos modelos permiten analizar cambios en el tiempo, lo cual es clave en el fenómeno de la difusión (Sugiyama, 2012). Presumen distintas funciones sobre el comportamiento de la variable a estimar en el tiempo, siempre con modelos logísticos. La variable dependiente mide el tiempo que toma un cambio para ocurrir, considerando la existencia de variables de interés (Box-Steffensmeier y Jones, 2004).

Los modelos paramétricos y semi-paramétricos permiten a los investigadores contestar un grupo más amplio de preguntas que los análisis convencionales, utilizando información en el número, tiempo y secuencias de cambios de la variable dependiente (Box-Steffensmeier y Jones, 1997). A diferencia de una regresión lineal, estos modelos permiten considerar la variación de los predictores en el tiempo, ya que los factores que afectan la adopción de una política lo hacen. Asimismo, solucionan el problema de los casos censurados a la derecha, es decir, casos en los que no se conoce si ha ocurrido o no un cambio político, pero donde ambas posibilidades (adoptar o no) son viables. Existen diversas formulaciones que pueden realizarse del modelo de seguimiento de acontecimientos -modelo exponencial, modelo de Weibull, modelo de regresión de Cox, entre otros- y éste varía según la temática en estudio y los datos disponibles. Específicamente para los estudios de difusión de políticas, suele privilegiarse el uso del modelo de Cox, ya que permite calcular las variables que influyen en “el riesgo” de que un país adopte

determinada política y es adecuado para casos donde la forma de la distribución del tiempo no es especificada (aunque las estimaciones de los riesgos de línea de base pueden ser recuperada) (Box-Steffensmeir y Jones, 2004).

Ahora bien, otra alternativa para confirmar la difusión es a través de los modelos no-paramétricos, como las regresiones logísticas binarias, donde la variable dependiente es la adopción o no del programa. Esta opción permite captar la interdependencia en el tiempo, corrigiendo el problema de la dependencia de las variables en una logit normal, a través de la introducción de variables *dummies* que miden el tiempo (usualmente en años) desde el comienzo de la muestra o desde la ocurrencia de un evento (Beck, Katz y Tucker, 1998). Con la introducción de variables *dummies*, el modelo resulta análogo al de Cox (Beck, 2010), esto es, un método de seguimiento de los acontecimientos adecuado para analizar series temporales con variables binarias. Otras alternativas utilizadas son introducir una función suave de tiempo (splined time) (Beck, 2010; Carter y Signorino, 2010) o las variables de tiempo, t , t_2 y t_3 , en la regresión (Carter y Signorino, 2010).

Para este estudio se definió utilizar la regresión logística binaria. Para aplicar el seguimiento de historia de los acontecimientos es recomendable contar con muestras de gran tamaño. En este caso, se trata de una muestra mediana, de 18 países en un espacio temporal de 20 años³⁷. La variable dependiente es la adopción o no del programa (expresado en 1 y en 0 respectivamente) y cuando un país adopta es sacado de la muestra; con lo cual se obtienen 273 observaciones. Junto con ello, otra particularidad es la mayor presencia de casos negativos (0s) que los positivos (1s), lo que debe ser corregido para evitar sesgo en el modelo. Por ello, la regresión logística resulta más adecuada que el seguimiento de historia de los acontecimientos, corrigiendo el modelo con el relogit propuesto por King y Zeng para eventos raros (King y Zeng, 2001). Por último, se introdujo un lag para las observaciones y se incluyeron variables explicativas domésticas y externas (Franzese y Hays, 2008). Las variables domésticas que se han

³⁷ Es preciso señalar que en esta investigación -tanto en el análisis cuantitativo como cualitativo- coinciden en la unidad de análisis los programas y los países: en cada caso, esto es en cada país, se ha adoptado un PTC (el cual puede permanecer o no en el tiempo con o sin modificaciones). En algunos casos existen programas aledaños o redes de protección social, pero el objeto de estudio es el PTC de cada país.

considerado –y que serán explicadas en detalle en el Capítulo 4- son las siguientes: pobreza, inequidad y posición ideológica de los gobiernos. Para las variables externas: préstamos del grupo Banco Mundial, variable de difusión y variable de tiempo.

El análisis estadístico propuesto constituye un primer paso para contrastar las hipótesis de la investigación, lo cual será enriquecido con el estudio de los casos. El modelo cuantitativo permitirá testear si estas variables domésticas y externas influyeron en la adopción del programas en la región, confirmar si son estadísticamente significativas y sopesar el peso de ciertas variables por sobre otras. Con ello será posible identificar cuáles son relevantes en este proceso de difusión y destacar aquellas que deben ser analizadas en profundidad para detectar, a través del seguimiento de procesos, cómo es que su influencia operó en cada caso.

b. El estudio cualitativo de casos comparados

Una vez identificado el proceso de difusión, a través del análisis en profundidad de los casos de estudio se contrastarán las hipótesis de investigación, complementando de manera sustantiva los resultados del análisis estadístico. Su desarrollo aborda los mecanismos de difusión que operaron en este proceso en la región, lo cual es crucial para descubrir los mecanismos causales que propiciaron el esparcimiento de las innovaciones (Weyland, 2004). Asimismo, contribuirá a comprender su vinculación con los procesos domésticos de formulación de políticas.

El análisis se centrará en comparar los procesos de adopción de los países según ciertas dimensiones teóricas centrales en orden de evaluar el valor explicativo de las variables (Collier, Mahoney y Seawright, 2004: 94). En ese sentido, las fortalezas de esta opción radican en su potencial para conseguir validación conceptual, sus procedimientos para fomentar nuevas hipótesis, su valor como un medio para examinar el rol hipotético de los mecanismos causales en el contexto de casos individuales y su capacidad para hacer frente a la complejidad causal (George y Bennet, 2005: 19). En especial, a través del caso de estudio se puede observar un amplio número de variables e inductivamente observar aspectos de un mecanismo causal o identificar qué condiciones lo activan o permiten (George y Bennet, 2005:21). Para el estudio del proceso de difusión, una de las fortalezas

de esta estrategia es que permite relacionar teóricamente los distintos mecanismos y contrastar casos con diversos valores en variables cruciales; de esta forma permite evaluar diferentes hipótesis comparando predicciones teóricas con la evidencia empírica o explorar nuevas, desenterrando resultados contrastantes (Starke, 2012). Algunas de las limitantes de los casos de estudios, se refieren a que sólo es posible realizar conclusiones tentativas sobre la influencia de cada variable en los resultados. Esto es, es posible determinar si la variable influye y cómo lo hace, aunque no determinar su peso específico.

Para el desarrollo de los casos se utilizó el seguimiento de procesos (process tracing). Este es un método adecuado ya que es efectivo examinando la clase de secuencias en los procesos de difusión que pueden implicar relación entre los casos, permitiendo a los investigadores medir con mayor precisión cuánto de la variación en los resultados se debe a los procesos de difusión o a la influencia de otras variables independientes (George y Bennet, 2005:33). En ese sentido, busca considerar dentro del caso las implicancias de mecanismos causales alternativos relacionando una o varias variables independientes con un resultado (Collier, Brady y Seawright, 2010; Mahoney, 2010). Esto implica poner atención en temas de tiempo, secuencias y conjunción causal. No todas las piezas de evidencia son igualmente valoradas, deben ser juzgadas por el investigador en función de las hipótesis y las explicaciones alternativas.

En ese sentido, el seguimiento de procesos aplicado a difusión busca trazar la dispersión de las políticas e ideas a través de la reconstrucción histórica de la toma de decisión a nivel de los actores (Starke, 2012). De hecho, sigue siendo también el método más adecuado para rastrear las ideas emanadas de una comunidad epistémica (Dunlop, 2013). El investigador utiliza la historia, documentos de archivos, entrevistas y otras fuentes para observar si el proceso causal que la teoría sostiene en un caso es de hecho evidente en la secuencia y comportamiento de las variables que intervienen en este (George y Bennet, 2005: 6). En ese sentido, este proceso de búsqueda de evidencia, del “revólver humeante”, es apropiado para identificar y analizar los mecanismos de difusión. Al establecer indicadores para cada mecanismo propuesto por la literatura, el rastreo de la evidencia y la reconstrucción de los hechos a través del seguimiento de procesos permitirán confirmar o descartar la presencia de estos en los casos estudiados.

El seguimiento de procesos fuerza al investigador a tomar la equifinalidad en cuenta, considerando los caminos alternativos a través de los cuales pudo surgir el resultado. Es un método de investigación donde la narrativa de los sucesos está orientada por una teoría y por tanto, por una hipótesis que se busca confirmar. En este caso, las hipótesis se refieren a las variables que explicarían la adopción de los programas, vinculando el proceso doméstico de adopción con el proceso regional de difusión. Por eso, esta relación entre los dos niveles puede ser rescatada a través del seguimiento de procesos, ya que es adecuado para analizar fenómenos que son resultados de múltiples interacciones (George y Bennet, 2005). En ese mismo sentido, un desafío de la investigación es mantener la mirada en los dos niveles, evitando focalizar demasiado la atención en los mecanismos de difusión para no descuidar la interdependencia entre los casos, esto es demostrar que el cambio en el resultado de un país fue realmente causado por otros casos y no de manera independiente (Starke, 2012).

c. La elección de los casos de Chile y Ecuador

El diseño para la selección de los casos se basó en el criterio de casos diferentes o diversos (Przeworski y Teune, 1970). Los casos presentan características diversas, pero se observa en ellos la incidencia de la variable independiente esencial para explicar el fenómeno en estudio. Asimismo, es común en ellos la variable dependiente, en este caso la adopción de los programas de transferencia condicionada. Por tanto, se buscaron casos donde una misma variable independiente y la dependiente estuvieran presentes, aunque otras variables independientes posibles pudieran variar. Ello nos permitirá confirmar la relevancia de la variable clave, pero asimismo desarrollar proposiciones acerca de las condiciones necesarias para el cumplimiento de los supuestos (Seawright y Gerring, 2008).

Para seleccionar los casos, se definió que debían ser positivos, esto es, países donde se hubieran adoptado los programas. Se suele señalar que la atención puesta a los casos positivos es un sesgo en los estudios de difusión (Peck y Theodore, 2012) y que implica un diseño sin variación (King, Keohane y Verba, 1994). No obstante, esta decisión se justifica en que el interés está puesto en explicar los mecanismos causales que permitieron la adopción, por lo que esta condición es esencial (Weyland, 2006: 15). Ahora bien, los casos negativos, Haití y

Venezuela, han sido integrados en la muestra para el modelo cuantitativo, ya que allí son esenciales para la robustez del análisis. Cuba, el tercer caso negativo, no pudo ser incluido por carecer de la información necesaria.

También fue considerada la variable del tiempo, es decir en qué momento se ubican en la ola de difusión en la región. Los años de adopción de Chile y Ecuador son muy cercanos: 2002 para el primero y 2003 para el segundo. Se buscó que la adopción se situara en un momento similar, para poder controlar la influencia de la difusión, del tiempo y de las variables independientes. Los países que iniciaron la ola de innovación, Brasil y México, no permitirían analizar estas variables. Por otro lado, los casos situados al final de ésta, podrían estar afectados por otras variables producto de la misma evolución de los programas. Como se explica en detalle en el siguiente capítulo, los programas experimentan una evolución hacia una mayor complejidad en cuanto a sus componentes y variación en relación a conceptos claves en su diseño. Por tanto, analizar estos casos finales pudiera sobredimensionar la influencia de determinantes variables por sobre otras. El caso chileno, con el programa Chile Solidario, se sitúa en la mitad de ola de difusión de PTC que se inició en 1990 y persiste hasta hoy, lo cual permite considerar los factores de influencia de la difusión. El caso ecuatoriano se instala un año después del chileno, el 2003. Ese año se crea el Bono de Desarrollo Humano (BDH), que tiene como antecedente un programa de transferencia no condicionado (Bono Solidario).

Como ya se ha señalado, las variables que podrían argumentarse para influir en la adopción o no del programa son: posición ideológica del gobierno, pobreza, inequidad, préstamos de la banca multilateral y la riqueza. En consecuencia, los casos de Chile y Ecuador han sido escogidos porque presentan distintos comportamientos en este grupo de variables, pero el mismo resultado en cuanto a la adopción del programa.

En relación a la pobreza, en Chile a inicios de los años noventa un 38% de la población vivía en situación de pobreza e indigencia y en Ecuador un 39% en 1994 (CEPALSTAT, 2000-2014³⁸). No obstante,

³⁸ Base de datos de CEPAL, CEPALSTAT, en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp Se importó un archivo Excel con la información sobre población en situación de

durante los siguientes años en los cuales fueron adoptados los programas, en el caso de Ecuador la cifra se acrecentaría dada la crisis económica de fines de los años noventa, llegando a un 52% en el 2000; en ese mismo año la pobreza en Chile era de 20% (www.eclac.org³⁹). Con lo cual, los casos presentan diversidad en ese sentido. En cuanto a inequidad, ambos países presentan un índice de Gini similar, de 0,56 para el año 2000, que expresa un alto nivel de inequidad en los dos países (www.eclac.org⁴⁰).

La variación observada en pobreza también se expresa en cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) de los dos países. En Chile en los años noventa era de 3.927 millones de dólares y en el año 2000 de 6.244 millones de dólares (www.eclac.org⁴¹). En el caso de Ecuador presentaba un PIB similar de 2.310 millones de dólares en el año 1990 y de 2.331 millones en el año 2000 (www.eclac.org⁴²).

Por último, en cuanto a los préstamos recibidos desde el Banco Mundial, Chile captaba en los años noventa alrededor de 142 USD por habitante y en el año 2000, 52 USD aproximadamente (Base de datos personal⁴³). Ecuador en el primer período recibía en préstamos 80 USD por habitante y en el año 2000, 70 USD⁴⁴. Ambos países tienen una relación histórica con la banca multilateral, pero en diferente magnitud. Y en cuanto a los programas, en el caso de Ecuador hubo préstamos vinculados a la decisión de adoptar el programa, mientras que en el caso chileno, los hubo ya para la fase de implementación.

pobreza, el 14 de marzo de 2012. Los datos no disponibles se completaron con la información de SEDLAC del Banco Mundial (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, World Bank), obtenida el 26 de marzo 2012 (porcentaje de individuos en situación de pobreza).

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

⁴³ La información acerca de ayuda internacional se extrajo de la base de datos del Banco Mundial, "World Development Indicators & Global Development Finance, 2012". En <http://datos.bancomundial.org/> La variable es IBRD loans and IDA credits (DOD, current US\$) La información se encuentra en dólares americanos. El monto anual recibido en cada país, se dividió por la población en el mismo año.

⁴⁴ Idem.

Por tanto, esta variación también permitirá analizar la influencia de esta variable en la problemática⁴⁵.

En cuanto a ideología, el año que se adoptó el programa en Chile gobernada una coalición de centro izquierda, con la presidencia de Ricardo Lagos. En Ecuador, el año 2003 gobernaba Lucio Gutiérrez que se autodefinía como de centro izquierda, pero el giro en sus políticas una vez asumido, lo sitúan más bien en la centroderecha (CIDOB, 2012)⁴⁶. En el caso chileno se trata de un gobierno que forma parte de una coalición que llevaba en el poder dos períodos anteriores. En Ecuador, el gobierno de Gutiérrez no completó su mandato, estando un poco más de dos años en el poder, entre 2002 y 2005 (CIDOB, 2012)⁴⁷. Y a estos años siguieron otros de inestabilidad política, hasta el año 2007.

Por último, se consideró la variable de la capacidad de los actores nacionales (en cuanto a conocimientos acumulados y recursos de sus instituciones). Como se ha señalado, este sería un factor que podría influir en el grado de autonomía que los países poseen frente a influencias externas. En ese sentido, los casos escogidos presentan la diversidad necesaria para dar luces al respecto. Si bien ambos poseen un régimen presidencial, donde reside de manera notoria la iniciativa legislativa y programática, la estabilidad política de sus regímenes difiere y ello afecta las capacidades de las instituciones públicas. La estabilidad política en Chile desde los años noventa ha sido mayor que en el caso ecuatoriano. Este último sufrió inestabilidad en sus gobiernos a fines de esa década, y ha ido mejorando paulatinamente a partir del 2000, aunque se observan numerosas reformas en las instituciones políticas y administrativas.

En consecuencia, los casos presentan divergencias en cuanto a las capacidades institucionales, así como en los índices de pobreza, riqueza (PIB) e ideología. Todas ellas variables que se han identificado como relevantes para el análisis y que podrán entonces ser testadas en el modelo cuantitativo y en los estudios de caso. El objetivo es analizar

⁴⁵ Se consideró recopilar la información respecto al Banco Interamericano de Desarrollo, pero no fue posible acceder a ella para sistematizarla e incorporarla a la base de datos.

⁴⁶http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_d_el_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua/ Información rescatada el 12 de diciembre de 2012.

⁴⁷ Idem.

su proceso interno y el comportamiento de los actores más relevantes en relación al mismo resultado observado en ambos países, esto es, la adopción de un PTC.

3.2. Recursos de investigación

a. Recolección de información primaria y secundaria

La información necesaria para el desarrollo de los casos se ha recopilado a través de fuentes escritas, tales como documentos oficiales de Chile y Ecuador (leyes, reportes, descripciones de programas, discursos, entre otros). Asimismo, se han utilizado reportes, libros y documentos de trabajo de los organismos internacionales y de centros de estudios.

Esta información ha sido complementada con la realización de entrevistas semi-estructuradas a personas vinculadas de manera directa o indirecta a los programas y que pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

- **Expertos y académicos nacionales e internacionales:** personas que han investigado y publicado acerca de los PTC y las políticas sociales nacionales y/o latinoamericanas en centros de estudios o en el ámbito académico. Los expertos suelen desarrollar una carrera más allá del ámbito académico, pudiendo asesorar a los gobiernos o realizar consultorías a organismos nacionales o internacionales.
- **Funcionarios de gobierno:** personas que forman parte de la administración pública, poseen un perfil técnico y conocimientos en ámbitos específicos del ámbito social.
- **Funcionarios de organismos internacionales:** profesionales que forman parte del cuerpo permanente de las organizaciones. Ocupan cargos directivos, investigadores especializados o ejecutivos a cargo de la cuenta de los países receptores de préstamos, donaciones o ayuda técnica.
- **Políticos nacionales:** personas que ocupan cargos representativos y en la administración pública, con cargos de responsabilidad política. Poseen un perfil más político que técnico especializado.

La elección de los entrevistados se realizó identificando primero a quienes estuvieron directamente involucradas en los procesos de adopción de cada programa, ocupando cargos directivos o como experto de la banca multilateral, por ejemplo. Una vez configurado este grupo inicial, se amplió el número de entrevistados recogiendo sugerencias de los primeros entrevistados respecto a qué personas podrían entregar información clave para el estudio. Por tanto, se utilizó una combinación de elección de muestra por conveniencia y por efecto bola de nieve (Atkinson y Flint John, 2001). En relación a este último, es importante consignar el riesgo de sesgo, lo cual se ha buscado controlar considerando un número inicial extenso de entrevistados pertenecientes a los diversos ámbitos mencionados. La ventaja de elaborar la muestra bajo el efecto bola de nieve, es que permite acceder a nombres de personas que pudieron ser influyentes en el proceso, pero no figuran de manera pública o en los documentos oficiales. En este caso, dado que una de las variables explicativas de la adopción de los programas es la influencia de expertos de una comunidad epistémica, su reconocimiento por parte de los hacedores de políticas y por los mismos pares, confirma su influencia y preponderancia; y por tanto, la pertinencia de ser considerados en la muestra (el listado completo de entrevistados se encuentra en el Anexo 2).

Las 50 entrevistas realizadas fueron semi-estructuradas, en base a un cuestionario inicial, que permitía incluir nuevas interrogantes si era pertinente. Un grupo de ellas se realizó en persona en Chile, entre el 8 y 12 de noviembre del 2010 y entre agosto y diciembre del 2012. El estudio de campo en Ecuador se realizó entre el 11 y 18 de junio de 2012, también de forma presencial. Otras entrevistas se realizaron vía teléfono o video conferencia, durante los años 2011-2012, sobre todo a expertos y funcionarios de la banca multilateral que residen en diversas zonas geográficas. Todas las conversaciones (excepto una por expresa petición del entrevistado y otra por dificultades técnicas) fueron grabadas y posteriormente transcritas para su análisis. Una vez estudiadas en detalle, la información generada fue integrada a la narrativa desarrollada a través del seguimiento de procesos, contribuyendo a entregar datos específicos, confirmar eventos y enriquecer la perspectiva acerca del rol de los diversos actores.

En cuanto a las fuentes secundarias utilizadas, existe una amplia literatura acerca de los PTC en América Latina. Ello permitió

complementar los estudios de casos con una variada y numerosa cantidad de artículos publicados en revistas académicas, reportes, documentos de trabajo y oficiales de los gobiernos chilenos y ecuatorianos, y bases de datos de la banca multilateral y organismos internacionales.

b. Base de datos para análisis cuantitativo

Para el desarrollo del análisis cuantitativo se elaboró una base de datos que recoge, por un parte, las características de los PTC en los 19 países de la región⁴⁸, y por otra, las variables de difusión durante el período 1990- 2010. Uno de los objetivos de esta base de datos es consignar la presencia de los componentes definidos como esenciales, secundarios y adicionales de los PTC de la región. Esto permite clasificar los programas según la presencia o ausencia de estos componentes y además observar su evolución durante el proceso de difusión. Las características incluidas en la base de datos son: la condicionalidad en educación, la condicionalidad en salud, la entrega de bono en dinero a las jefas de hogar, el mecanismo de identificación y focalización del grupo de beneficiarios, los objetivos del programa, los mecanismos de control de las condicionalidades, los tipos de penalización, la institucionalidad, el componente de apoyo sicosocial y la pertenencia a un sistema de protección social. Por último, también se recoge información relativa a los diversos orígenes de financiamiento de los programas.

El segundo objetivo de esta base de datos fue compilar la información necesaria para el desarrollo de los modelos estadísticos. Por tanto, se recopiló información que refleja el comportamiento de las variables independientes. Esto es, la difusión, el Producto Interno Bruto, pobreza, inequidad, población, la ideología de Presidente de la República en el momento de la adopción y préstamos con el Banco Mundial para los 19 países durante el período 1990-2010.

Los principales recursos para su elaboración fueron las bases de datos de CEPAL, CEPALSTAT⁴⁹, y del Banco Mundial en conjunto con CEDLAS (Universidad Nacional de La Plata), SEDLAC⁵⁰ (Socio-

⁴⁸ Cuba se debió excluir por carecer de acceso a la información necesaria.

⁴⁹ En http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

⁵⁰ En <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> Base de datos del Banco Mundial y CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Economic Database for Latin America and the Caribbean). Junto con ello, la literatura secundaria disponible. Las fuentes utilizadas se explican en detalle en el Capítulo 4 al presentar cada variable. Por último, en el Anexo 3 se detalla aspectos de la recopilación de la información, procedimientos y excepciones realizadas.

3.3. El modelo de análisis y sus indicadores

a. Difusión de políticas y sus mecanismos: aprendizaje, emulación y coerción

Para la investigación se ha adoptado la definición de difusión planteada por Levi-Faur, entendiéndola “como el proceso mediante el cual la adopción de la innovación por miembro(s) de un sistema social es comunicado a través de determinados canales y en el tiempo, y activa los mecanismos que aumentan la probabilidad de adopción por otros miembros que todavía no la han adoptado” (Levi-Faur, 2005: 23). Sobre los mecanismos, como ya se dijo, los cuatro más aceptados por la literatura son aprendizaje, emulación, coerción y competencia. Este último se aplica mejor en los casos en que las decisiones adoptadas se refieren a intereses económicos y de competencia de mercados, lo cual no es el caso de las políticas sociales. Por ello, se considera aquí a los tres primeros como pertinentes para el objeto de estudio.

Establecida en el Capítulo 2 la distinción entre medios y motivaciones, se presentan ahora los indicadores a través de los cuales se consignarán su presencia en los casos de estudio. Para el mecanismo de coerción, los indicadores de la motivación externa son la existencia de incentivos directos o indirectos emanados desde un actor externo, tales como préstamos, donaciones o cooperación técnica. Asimismo, se pueden observar incentivos negativos, esto es que ante la no adopción del programa el país reciba una multa o algún tipo de penalización económica, política y/o simbólica, tales como no ser integrado como participante a un determinado organismo (o a comisiones al interior de éste) o ser excluido de encuentros internacionales de prestigio, por ejemplo. Un indicador para los medios son el número de encuentros con actores externos (expertos, políticos de otros países o miembros de organismos internacionales). También la existencia de protocolos de firmas de préstamos, convenios de cooperación técnica, por ejemplo.

En cuanto a los motivos del aprendizaje, estos se reflejan en la presencia del problema público explícitamente en los programas de gobierno o que eventualmente se haya instalado en la agenda pública. Los indicadores para los medios a través de los cuales se realiza el aprendizaje son los encuentros y reuniones con expertos de organismos internacionales o de otros países; la participación de personeros en seminarios nacionales e internacionales sobre la materia; la elaboración de documentos de políticas ad-hoc y la evidencia del conocimiento y uso de otros reportes y documentos que den cuenta de programas similares en la experiencia comparada. En esa línea, una variable que influiría en este mecanismo es la capacidad institucional que permite este proceso continuo de estudio de alternativas y de toma de decisiones.

En el caso del mecanismo de emulación, reflejando las áreas de solapamiento que se producen, sus indicadores son similares a los de aprendizaje, pero su desarrollo sería parcial y limitado. Destaca que en los casos de emulación se observaría una menor producción nacional de documentos, reportes o discusiones sobre la materia, lo que reflejaría un conocimiento más acotado y una menor contextualización. En cuanto a las motivaciones, el problema no aparecería establecido de manera tan evidente en la agenda pública, ni habría formado parte del programa de gobierno. Los indicadores que propongo aparecen resumidos a continuación:

Cuadro 11

Indicadores para los mecanismos de difusión			
	Coerción	Aprendizaje	Emulación
Motivación	<p>La adopción del programa se vincula de manera explícita a la obtención del financiamiento por parte de la banca multilateral.</p> <p>La adopción se vincula a la aplicación de una multa, o de una penalización en caso de que no se realice.</p>	<p>Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno.</p> <p>El problema se instala de manera evidente en la agenda pública.</p>	<p>Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno.</p> <p>El programa no es relevante en la agenda pública.</p>

Medios	Reuniones y/o encuentros entre hacedores de políticas y expertos de la banca multilateral u organismos internacionales.	Reuniones entre hacedores de políticas con expertos de otros países o expertos de banca multilateral.	Reuniones y/o encuentros entre hacedores de políticas y expertos de otros países o expertos de banca multilateral.
	Existencia de protocolos de firmas de préstamos, convenios de cooperación técnica.	Encuentros en Seminarios, Congresos, Talleres, reuniones multilaterales. Existencia de documentos nacionales ad-hoc.	Existencia de documentos de políticas ad-hoc.
Fuente: elaboración del autor			

Por último, se ha mencionado antes, en el Capítulo 2, los atajos cognitivos contribuyen a la comprensión de la toma de decisión de los hacedores de políticas en un proceso de difusión (Weyland, 2006). Ahora bien, una dificultad para establecer indicadores es la naturaleza subjetiva de estos atajos en cuanto responden al manejo de información que cada persona posee. Esta pudiera emerger de las entrevistas realizadas, aunque deberá ser considerada con precaución y contrarrestada con otras fuentes primarias y secundarias. Pese a lo anterior -en base al trabajo de Weyland (2006) y al propio análisis- se proponen los siguientes indicadores para la investigación:

Cuadro 12

Indicadores para los atajos cognitivos	
Atajo Cognitivo	Indicador
<i>Representatividad</i>	Documentos, reportes y evaluaciones acerca de los programas que estuvieran disponibles para los formuladores de políticas. Una fuente de conocimiento acerca del programa. Durante el proceso de formulación se observa que esta información fue relevante para la toma de decisión.
<i>Disponibilidad</i>	Realización de Seminarios, Encuentros, visitas de expertos regionales sobre los programas. Un evento significativo y próximo. Este evento influye en la percepción respecto a los programas y a partir de este se le considera una opción para ser adoptada.

<i>Anclaje</i>	Documentos, reportes, seminarios, visitas de expertos que da a conocer la experiencia de los programas. Una experiencia o información temprana. Este evento o información constituye un primer acercamiento a los programas y se hace referencia a este de manera significativa.
Fuente: elaboración del autor	

b. Indicadores para acotar los momentos del proceso de formulación doméstico de las políticas

El análisis de los casos se concentra en el momento de la definición del problema y definición de la agenda y la etapa de la adopción y formulación de los PTC. Por tanto, es preciso acotarlos, poniendo atención en cuándo se instala la idea de definir un programa PTC en la agenda pública y/o gubernamental. ¿Era éste una promesa del programa del gobierno? O ¿se trata de una temática impuesta por una crisis económica u otra coyuntura? Una vez que la idea de legislar se ha instalado, ¿qué instancias se llevan a cabo para discutir las diversas alternativas? ¿Qué actores participan? (nacionales e internacionales, políticos y burócratas). ¿Cuáles son sus capacidades y atribuciones? ¿Cómo y quiénes definen el programa definitivo? Asimismo, en el análisis se busca poner atención a la capacidad de cooperación y coordinación de los actores (Spiller, Stein y Tomassi, 2008). Por tanto, se intentará identificar si hubo espacios que favorecieran la cooperación entre los diversos actores, o se trató de un proceso de competencia.

Cuadro 13

Indicadores para los momentos del proceso de formulación de políticas	
Indicadores	Momento en que se instala el tema de formular un programa PTC en la agenda pública. ¿Cómo se instala el tema? ¿Qué actores están involucrados?
	Instancias de discusión de alternativas. ¿Qué actores participantes? (nacionales e internacionales, políticos y burócratas). Identificar su rol y capacidades.
	Instancias de definición de política. ¿Qué actores participan? (nacionales e internacionales, políticos y burócratas). Identificar su rol y capacidades.
Fuente: elaboración del autor	

c. Grado de adaptación de los programas

Como se explicó en el apartado 2.2, se propuso definir tres grados de adaptación de los programas: básica, tradicional e innovadora, considerando los 10 componentes definidos de los programas en el Capítulo 1 (Cuadros 6, 7 y 8). Si se incorporan los componentes esenciales se calificará de adaptación básica, que es en definitiva el modelo esencial de los PTC. Si se consideran los elementos esenciales más los secundarios (o un número mayoritario de estos), se calificará de adaptación tradicional. Por último, si se incluyen todos los componentes anteriores, más los adicionales, se calificará de adaptación innovadora. A continuación se resume lo planteado:

Cuadro 14

Indicadores para grado de adaptación	
Tipo de adaptación	Indicadores
Adaptación básica	Se incorporan los componentes esenciales de los PTC: Condicionalidad en educación y salud, entrega de bono en dinero y un mecanismo de identificación y focalización del grupo de beneficiarios.
Adaptación tradicional	Se adoptan los componentes esenciales y secundarios de los PTC: objetivos del programa, mecanismos de control de las condicionalidades, penalización e institucionalidad.
Adaptación innovadora	Se adoptan los componentes esenciales, secundarios y adicionales de los PTC: componente de apoyo sicosocial y pertenencia a un sistema de protección social

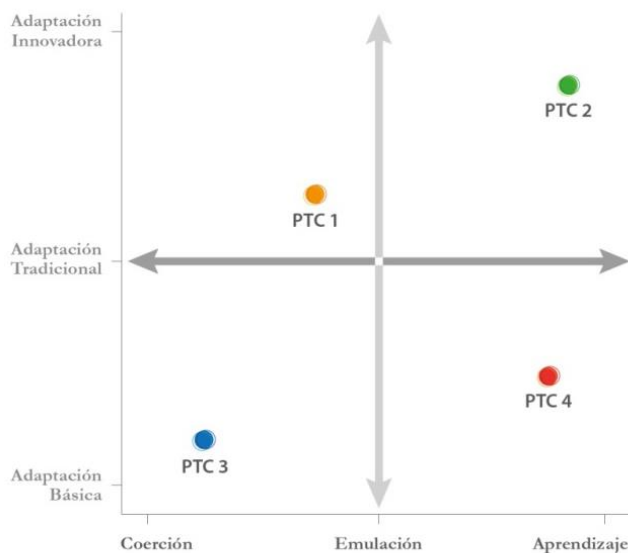
Fuente: elaboración del autor

Como se señaló antes, se propone además combinar ambas dimensiones para obtener una matriz de análisis que permitirá ubicar los programas de los países considerando el mecanismo de difusión y el grado de adaptación (Figura 3). Ello permitirá visualizar la relación entre cómo adoptaron los países y qué tipo de programa fue el resultado de ese proceso. El mecanismo de difusión, en sí mismo, no explica el resultado final de la política adoptada. Es posible que se observen casos donde se desarrolló un mecanismo de aprendizaje y el programa se adaptó incluyendo los componentes esenciales, secundarios y adicionales, es decir una adaptación innovadora, como en el ejemplo del PTC 2 (Ver Figura 4). En otro caso, puede

observarse el mecanismo de coerción con una adaptación básica del PTC, como el PTC 3.

Figura 4

Matriz de análisis (Grado de adaptación y mecanismos de difusión).



Fuente: Elaboración del autor.

Esta matriz de análisis permitirá entonces ubicar los programas de los casos de estudios considerando la interacción de estas dos dimensiones, el grado de adaptación y los mecanismos de difusión.

d. Indicadores para los actores del contexto nacional e internacional

d.1. Actores nacionales

Los actores nacionales ya definidos en el capítulo anterior deben ser identificados para poder descifrar el funcionamiento de los mecanismos de difusión. Es preciso clarificar qué rol ocupan dentro del proceso de formulación de políticas nacionales y las características del ámbito de políticas en estudio, en este caso, las políticas sociales.

Por tanto, se pondrá atención y establecerán indicadores para estos actores que contemplarán los siguientes aspectos: motivaciones de los actores, atribuciones del cargo y personales (nivel académico, redes, etc.), capacidad institucional (recursos de conocimiento y cooperación) de los organismos involucradas en el proceso y contacto e influencia con otros actores.

Asimismo, deberá considerarse la estructura organizacional en la cual estos actores están insertos, asumiendo que en el proceso de aprendizaje participan los individuos, las organizaciones y las relaciones entre ellos (Moran, Rein y Goodin, 2006). En ese sentido, habrá organizaciones que darán más espacio para establecer contacto e intercambio de conocimiento, por ejemplo, que otras. Por tanto, se debe prestar atención a las características de los hacedores de políticas, de las instituciones en que se encuentran insertos y de otros actores que ejercen influencia sobre ellos (grupos de interés, ONG's, academia, coaliciones promotoras y/o comunidades epistémicas).

Detectar ese tipo de instancias es relevante para re-construir el mecanismo de difusión, ya que según sus características podrían indicar emulación, coerción moderada o momentos de aprendizaje. También identificar su posición al interior del aparato estatal, o en cuanto a los organismos regionales y mundiales; en definitiva, cuál es su rol y su status. En el siguiente cuadro se resume lo comentado:

Cuadro 15

Indicadores para la identificación de los actores nacionales	
Burócratas: se refiere a los actores pertenecientes a la administración pública. Entre ellos, hay que distinguir entre los funcionarios de carrera o los que llegan a determinado cargo por un nombramiento de confianza.	
Características	Atribuciones del cargo: cargo directivo o medio, funciones y recursos.
	Características de las instituciones donde pertenecen estos actores, en este caso se trata de Ministerio o Secretarías. Se refiere a conocimiento acumulado, características de la organización (como por ejemplo apertura a la innovación, recursos, organización).
	Contactos con otros actores tales como ONGs, grupos de interés, organismos multilaterales, academia e instituciones financieras (nacionales o internacionales). Reuniones, asistencia a seminarios, intercambio de documentos, entre otros.

Políticos: se refiere a los actores que forman parte del poder ejecutivo y legislativo que son cargos de representación popular (Presidente, Parlamentarios). Asimismo, aquellos cargos nombrados por el poder ejecutivo como un cargo de confianza para labores específicas (Ministros, directivo de otros organismos, asesores).	
Características	Preferencias en cuanto a los componentes de los programas.
	Atribuciones del cargo: cargo directivo o medio, funciones y recursos.
	Características de las instituciones donde pertenecen estos actores, en este caso se trata de Ministerios, Secretarías, cuerpo de asesores y Congreso. Se refiere a conocimiento acumulado, características de la organización (como por ejemplo apertura a la innovación) recursos y organización.
	Contacto con otros actores, tales como ONGs, grupos de interés, organismos multilaterales, academia e instituciones financieras (nacionales o internacionales. Reuniones, asistencia a seminarios, intercambio de documentos, entre otros.
Fuente: elaboración del autor	

d.2. Organismos Internacionales

Asimismo, ya se discutió que practican diversos tipos de autoridad y que pueden utilizar su conocimiento de diversas maneras (Barnett y Finnemore, 2004). Es posible agregar que la autoridad de expertos debe ser considerada junto con la legitimidad que poseen ante otros actores, y que podría influir en el deseo de emular determinadas políticas o presentar estos actores como respaldo que otorga legitimidad durante el proceso de formulación de políticas. “Estas organizaciones ejercen el poder no sólo a través de mecanismos tangibles, como la condicionalidad económica, sino también a través de la configuración de los términos del discurso sobre el bienestar social” (Deacon, 1997: 58). Por último, sobre los organismos internacionales es preciso clarificar que durante la investigación se les ha considerado como institución y más específicamente se ha puesto atención a las secciones en su interior, encargadas del área social y pobreza para la región.

Para identificar las acciones de estos organismos se han definido cuatro tipos de actividades:

Cuadro 16

Indicadores para acciones de los Organismos Internacionales	
Tipo de actividades	Préstamos monetarios (exclusiva de la banca multilateral).
	Ayudas técnicas formales e informales que son solicitadas por los gobiernos para apoyar el desarrollo de políticas.
	Actividades mediadoras que implican la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y políticas nacionales (Bradford, 2009). Las organizaciones funcionarían como “espacios donde todo tipo de experiencias puede ser transmitida, donde las ideas se generan y comparten”, y las vías de acción se discuten (Jacobsson, 2006: 208). Las actividades de mediación implica la contratación de expertos para guiar el diálogo y entregar recomendaciones a los burócratas y los políticos (Bradford, 2009).
	Actividades de exhortación, que buscan un cambio en las políticas. Se empaqueta las ideas y las lecciones generadas de las actividades de mediación en planes concretos de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento y fomentar políticas específicas (Bradford, 2009).
Fuente: elaboración del autor	

d.3. Comunidades epistémicas

Para la operacionalización de este concepto Haas plantea ciertas técnicas de investigación para analizar la comunidad. Un primer paso es identificar a los miembros de esta, a través del ejercicio de revisar quiénes son los expertos que asisten a encuentros sobre los PTC, y/o a las visitas entre países, quiénes son los autores de los reportes y documentos de políticas. Ahora bien, no se trata sólo de identificar individuos, sino que ellos pertenecen a una comunidad, aunque con vínculos laxos. En ese sentido, la literatura no profundiza sobre si los individuos deben reconocerse como miembros de una comunidad. Al respecto, en esta investigación se ha puesto atención en testear, en especial a través de las entrevistas, a quienes identifican como expertos en la materia y si se conocen entre ellos. También a través de la revisión de documentación y de las actividades, si realizan investigaciones o escriben en conjunto y si coinciden en la participación de Seminarios y encuentros. “Los individuos de una comunidad pueden ser encontrados entre los respetados expertos cuyos nombres son recurrentes en las listas de delegaciones en encuentros intergubernamentales o entre aquellos responsables de desarrollar reportes y documentos” (Haas, 1992: 35). Un segundo aspecto es identificar los principios y creencias que se poseen ante los problemas públicos; el diagnóstico y las políticas que plantean para solucionarlo. Para identificar las creencias de las comunidades, se sugiere el análisis de los materiales tales como las publicaciones de los

miembros de la comunidad, exposiciones ante cuerpos legislativos y entrevistas, entre otros (Haas, 1992).

Respecto a la extensión de la influencia de las creencias de la comunidad epistémica, puede por una parte ser evaluada a través de un juicioso uso de la literatura secundaria considerando la historia intelectual de las disciplinas desde donde la comunidad epistémica emerge (Haas, 1992: 35). Esto, ya que la influencia de sus investigaciones y publicaciones en el ámbito académico y de expertos es observable según su presencia en la literatura especializada. Sin embargo, una dificultad mayor se presenta al abordar el impacto de una comunidad en el proceso de formulación y adopción de un programa. Un indicador en este sentido es el número e importancia de los Estados que pueden “capturar” en su red de comprensión. En este caso, lo sería la cantidad de Estados que han adoptado los PTC en la región. Y asimismo, “estos Estados ejercerían influencia y divulgación de esta comprensión consensuada de la red” (Adler y Haas, 1992: 389). Ahora bien, las comunidades ejercen influencia en los hacedores de políticas a través de la comunicación y el traspaso de sus conocimientos, lo cual se reflejaría en las acciones. No obstante, ello implica, tal como Haas señala, considerar conocimiento y acción como un todo que no es posible de distinguir metodológicamente. Ello presenta dificultades, ya que no necesariamente por el hecho de conocer determinadas alternativas se tomará la decisión de adoptarlas. En ese sentido, en la investigación se pondrá atención a detectar si en el proceso de formulación hubo participación de expertos de esta comunidad (que ya ha sido identificada previamente), si existían contactos o si los reportes y documentos de su autoría eran utilizados. Por tanto, se espera incluir la evidencia en la reconstrucción del desarrollo de los mecanismos de difusión, poniendo atención a las relaciones causales, rastreando las actividades de la comunidad y demostrando su influencia en quienes toman las decisiones a lo largo de un período de tiempo. Ello implica también explorar si hubo explicaciones o acciones alternativas a las tomadas y considerar las políticas tomadas con anterioridad y posterioridad para determinar la emergencia y persistencia de su influencia (Haas, 1992).

En consecuencia, para la identificación de la comunidad epistémica, sus ideas y diagnóstico y sus medios de influencia en los mecanismos de difusión, se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

Cuadro 17

Indicadores para las Comunidades Epistémicas	
Indicadores	Identificación de expertos que son mencionados de manera recurrente en la literatura; miembros de grupos especializados, expositores permanentes de Seminarios y Conferencias.
	Vías de contacto y transmisión de información y conocimiento con burócratas y políticos.
	Publicaciones de los miembros de la comunidad, testimonios ante órganos legislativos, discursos, relatos biográficos y entrevistas (Haas, 1992: 35).
Fuente: elaboración del autor	

La metodología propuesta para la investigación busca aprovechar las fortalezas del análisis cuantitativo y cualitativo, tanto como del resultado de su interacción. Para los estudios de difusión este enfoque resulta especialmente enriquecedor, ya que permite sostener la mirada regional (o global si es el caso) tanto como a nivel doméstico, rescatando entonces la vinculación de la difusión con la adopción nacional.

El modelo cuantitativo que se expondrá en el siguiente capítulo permitirá testear de manera consistente el peso de las variables independientes que actúan a nivel regional, descartando algunas y confirmando otras. De esta manera se avanzará en la discusión de la primera hipótesis y se orientará el análisis de los casos de estudio que se presentarán en los Capítulos 6 y 7.

Por su parte, los casos complementarán los resultados del modelo cuantitativo y entregarán nueva información. Ahora bien, para poder llevar a cabo el seguimiento de procesos e identificar y comprender el funcionamiento de los mecanismos de difusión, se detectó la necesidad de avanzar en la definición de indicadores. En base a la propuesta aquí presentada — que sin duda presenta limitantes - será posible contrastar las hipótesis del estudio. Ello, ya que se reconstruirá el proceso de toma de decisión en el ámbito nacional y su vinculación con el nivel regional, detectando el/los mecanismos de difusión presentes, junto con el rol de los actores involucrados — tanto nacionales como internacionales- y el tipo de PTC adoptado.

Capítulo 4. Análisis cuantitativo de la difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis a fondo de la ola de difusión de los PTC, sus características y su comportamiento en el tiempo, lo cual constituyen los primeros resultados de la investigación hacia el contraste de las hipótesis.

En el primer apartado se plantea una descripción de la difusión y de los componentes de los programas, buscando responder a la pregunta de ¿qué es lo que se difunde? ¿Se trata de la iniciativa de realizar un PTC, o de las características específicas de estos programas? También se discute en qué medida estos componentes varían durante el período de estudio, es decir, si hay difusión dentro de la difusión. ¿En qué medida los ajustes importantes que se hacen a los PTC en un país experimentan también una senda de difusión, ejerciendo influencia de reformas en otros países o siendo resultado de estas?

En el segundo apartado se busca una explicación a los patrones de difusión de los PTC identificados en el análisis descriptivo. Con este propósito, se presenta un análisis cuantitativo, aplicando modelos estadísticos que permiten poner en relación el proceso de difusión de los PTC con variables cuya evolución a lo largo del tiempo pueden contribuir a explicar este proceso y qué lo configuró. Por tanto, se identifican las variables independientes, que se encuentran relacionadas con las hipótesis explicativas, y se presentan los indicadores utilizados para medirlas. Por último, se exponen los resultados de los modelos que, junto con confirmar la existencia de un claro proceso de difusión, permiten discutir el papel de las variables y su grado de su influencia en este proceso de difusión. Estos hallazgos permiten avanzar en las respuestas acerca de las hipótesis de investigación, así como afinar la mirada para los posteriores análisis del Capítulo 5 y también de los casos de estudio (Capítulos 6 y 7).

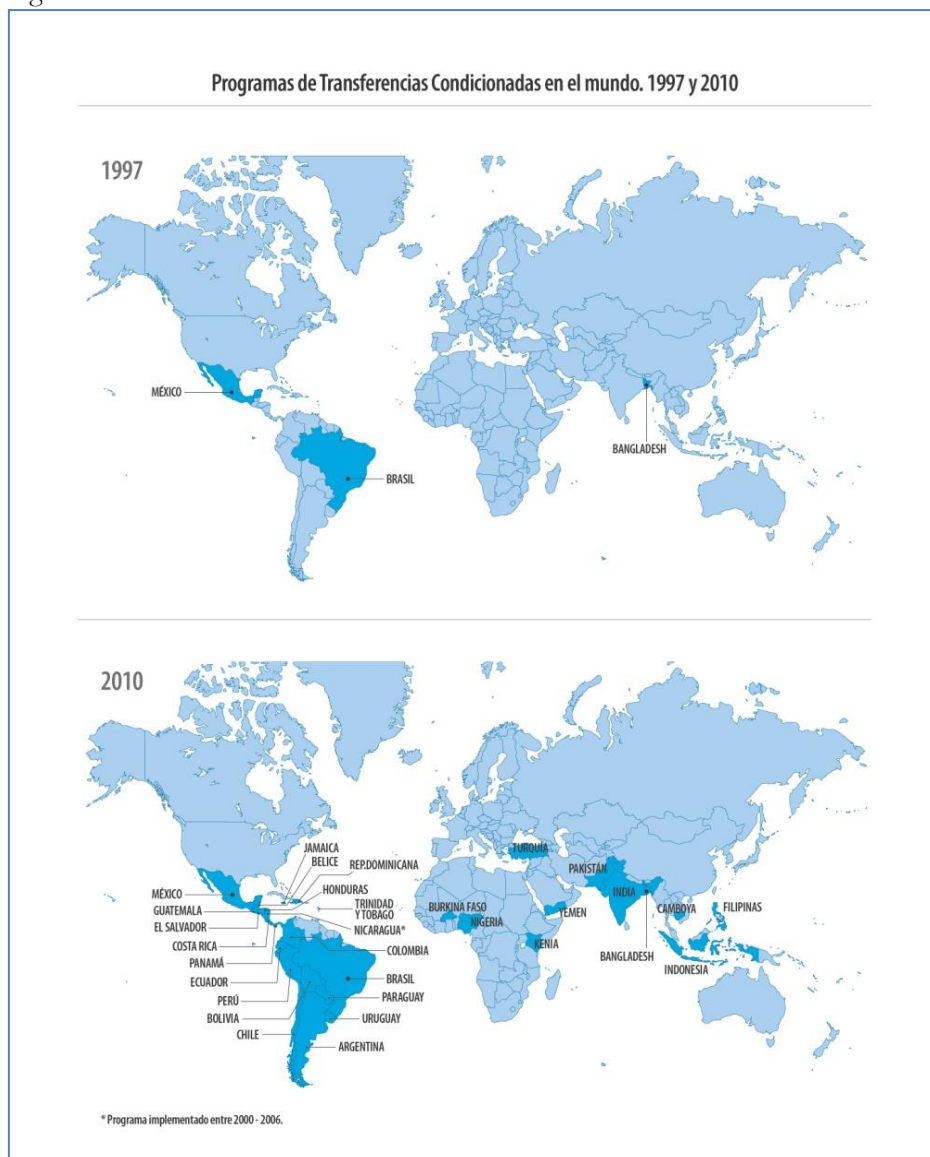
4.1. La ola de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada

a. La ola de difusión de los PTC

Las características de la ola de difusión ya han sido comentadas antes de manera sucinta, con lo cual cabe ahora profundizar en ellas. Por una parte, se observa una convergencia geográfica, es decir la concentración de países en un área determinada. En este caso, se trata de 17 países de América Latina, dentro de un conjunto de 20, que los han implementado. Como se observa en la Figura 5, existe una notoria expansión de los PTC en el mundo desde la década de los años noventa hasta hoy, destacando la concentración en esta región por sobre otras.

Si se considera el período de tiempo y los países que han adoptado los PTC, se observa que este proceso toma, entre 1990 y 2010, la forma de una curva S, con un número pequeño de casos al inicio, un número más importante en la mitad del período y una estabilización al final de la curva (ver Figura 1). Esta curva es una característica esencial de los procesos de difusión de innovación y confirma el efecto progresivo de los primeros casos sobre el resto del grupo (Rogers, 1995). Complementando esta evidencia, se presentan más adelante los resultados del modelo estadístico que también entregan aportes sobre la difusión.

Figura 5



Fuente: el autor en base a CEPAL (2011), Cecchini y Madariaga (2011) y Fiszbein y Schady (2009).

Por último, otra característica que se observa en este proceso de difusión es la coincidencia en las políticas adoptadas, aunque también presentan diferencias parciales (Weyland, 2006). En este caso, y como ya se ha comentado antes, los programas presentan importantes características que son comunes a todo el grupo, aunque también se observa diversidad en otras. En el Cuadro 18, se resumen las

características esenciales, secundarias y adicionales que ya se han explicado en el Capítulo 1 (en los Cuadros 6, 7 y 8).

Cuadro 18

Resumen de componentes de los PTC en América	
Componentes esenciales	
1	Condicionabilidad Educación
2	Condicionabilidad Salud
3	Entrega de Bono en dinero
4	Mecanismo de identificación y focalización del grupo de beneficiarios
Componentes secundarios de los PTC en América Latina	
5	Objetivos del programa
6	Mecanismos de control de las condicionalidades
7	Tipo de penalización
8	Institucionalidad
Componentes adicionales de los PTC	
9	Componente de apoyo sicosocial
10	Pertenencia a un sistema de protección social
Fuente: el autor en base a la clasificación de Cecchini y Martínez (2011), información disponible en Cecchini y Madariaga (2011) y la base de datos propia.	

En cuanto a los componentes comunes, es posible identificar cuatro de ellos que se observan en prácticamente la totalidad de los programas (Cuadro 19). El primero es que todos los PTC comparten un componente central que es la condicionalidad en cuanto a la asistencia a los establecimientos educacionales. La segunda condicionalidad predominante es tener los controles de salud al día, que se observa en 16 de ellos⁵¹. Una tercera característica central es la entrega del bono en dinero a cambio del cumplimiento de estas dos condicionalidades en educación y salud. Por último, la mayoría de los programas (16) utilizan el mecanismo de focalización de medios de comprobación (*proxy means test*), que puede ser complementado con otros medios, como geográfica o a nivel de comunidades (*community-based targeting*). Estos cuatro componentes por tanto, son las características centrales de los PTC y se replican prácticamente en la totalidad de los casos; se trata del modelo de programa que se difunde.

⁵¹ La mayoría de los programas exige la asistencia a los establecimientos educacionales para la enseñanza básica, pero alguno lo hacen para la secundaria. En cuanto a salud, algunos programas lo hacen para los menores de edad y otros incluyen además a mujeres embarazadas y personas de tercera edad. Se han asumido esas variaciones como aspectos menores, que no restan la centralidad de esta condicionalidad en educación y salud que se observa en toda la ola difusión.

Cuadro 19

Presencia de componentes esenciales de los PTC en América Latina 1990-2010⁵²		
	Componente	% de países que lo incluye al adoptar PTC
1	Condicionabilidad Educación	100%
2	Condicionabilidad Salud	94 %
3	Entrega de Bono en dinero a la jefa de hogar ⁵³	100%
4	Mecanismo de identificación y focalización del grupo de beneficiarios	94%

Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos.

Al analizar los componentes secundarios y adicionales, se observan diferencias entre los PTC de la región. En el Cuadro 20, se presenta el porcentaje de países que opta por las diversas variantes que se identifican para cada uno de estos componentes⁵⁴.

Cuadro 20

Presencia de componentes secundarios y adicionales en los PTC en América Latina 1990-2010⁵⁵			
	Componente	Descripción	% de países que lo incluye al adoptar PTC
5	Objetivos del programa ⁵⁶	Apoyo monetario y desarrollo capital humano	35%
		Desarrollo capital humano en niños y adolescentes	58%
		Inclusión de las familias a redes de apoyo estatal y fortalecimiento capacidades psicosociales de las familias	41%

⁵² De la muestra de los 17 de América Latina que los han implementado durante el período de estudio considerando las características de los programas al año de adopción.

⁵³ Es preciso señalar que el monto entregado varía entre un un 6% y un 30% del ingreso familiar.

⁵⁴ Se consideran las principales variaciones observadas para los componentes de los programas. Las excepciones fueron incluidas en el grupo más similar.

⁵⁵ De la muestra de los 17 de América Latina que los han implementado durante el período de estudio considerando las características de los programas al año de adopción.

⁵⁶ En el caso de los objetivos, no son categorías excluyentes (por lo que la suma de los porcentajes no da como resultado 100%), ya que algunos países incluyen más de alguno de estos objetivos, y otros sólo uno de ellos.

6	Mecanismos de control de las condicionalidades ⁵⁷	Reporte de los establecimientos de educación y de salud o de los monitores especializados	77%
		Beneficiario lo reporta personalmente a oficinas encargadas a las entidades encargadas del programa	23%
7	Tipo de penalización	Penalización blanda: advertencias y disminución del beneficio	53%
		Dura: suspensión del beneficio luego de un número específico de faltas	47%
8	Institucionalidad ⁵⁸	Organismo responsable dependiente directamente de la Presidencia	42%
		Organismo responsable adscrito al Ministerio ya existente (Desarrollo Social, Pobreza, etc.)	58%
9	Componente de apoyo sicosocial.	Se refiere a si el beneficiario, junto con el bono o el bien asignado, recibe apoyo sicosocial a través de profesionales especializados	35%
		El programa no incluye apoyo sicosocial para las familias beneficiarias	65%
10	Pertenece a un sistema de protección social	El programa es definido como un componente de un sistema de protección social (vigente, creado junto con el programa o posterior)	58%
		El programa no es definido como un componente de un sistema de protección social	42%
Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos.			

Los componentes que se refieren a los objetivos, la pertenencia (o no) a un sistema de protección social y la institucionalidad, confieren –en su presencia o ausencia- de un énfasis de los PTC en cuanto a la protección social. Asimismo, presentan variación en el tiempo -no se

⁵⁷ Es preciso consignar que en algunos programas no se especifica cómo se reporta el cumplimiento de la condicionalidad. En la mayoría de los programas lo reporta el establecimiento, por lo que se incluyeron en esa categoría.

⁵⁸ Se han simplificado la amplia variedad de arreglos institucionales en estos dos grupos que destacan el nivel de autonomía del programa al depender de una estructura orgánica específica y no dependiente de un cambio de gobierno.

encuentran durante toda la ola de difusión- aspecto que se profundizará en el siguiente apartado. Por último, los programas presentan variación en cuanto al porcentaje de cobertura en relación a la población pobre. Considerando 15 países, se observa que un 7% de los programas beneficia al 100% de la población pobre. Un 33% beneficia entre el 50-80% y un 60% a menos del 50% de la población en esa condición.

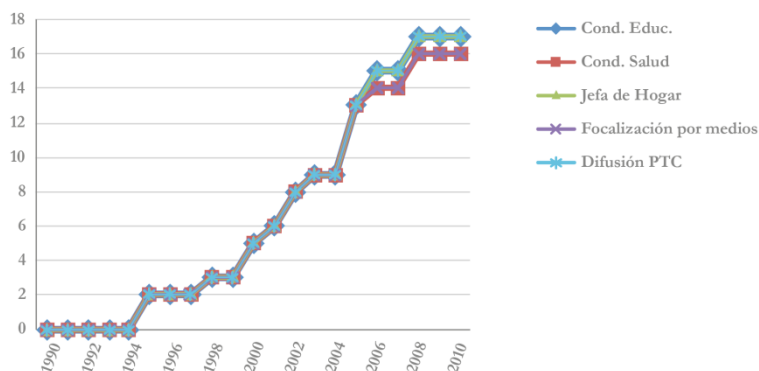
Más allá de estas divergencias, que pueden explicarse por razones técnicas, políticas y estructurales, la atención debe ser puesta en cuál ha sido su tendencia durante el proceso de difusión. Asimismo, es importante insistir en que las variaciones que se observan entre los componentes, no alteran su pertenencia a lo que se ha definido como PTC. Estas responden a decisiones tomadas durante el proceso de formulación de los programas, por lo que allí debe centrarse el análisis; junto con considerar cómo éste se vincula con el mecanismo de difusión que se desarrolla en cada caso.

b. La difusión del modelo de PTC y su comportamiento en el tiempo

b.1. Los componentes esenciales

Como se ha expuesto arriba, los 4 componentes esenciales de los PTC se observan en prácticamente la totalidad de los programas y además se han mantenido durante el tiempo en estudio. Las diferencias que se observan no modifican la esencia del modelo de programa. En consecuencia, es posible señalar que la difusión que se ha desarrollado es de un modelo y no de un principio (Weyland, 2006). En otras palabras, ante la pregunta ¿qué es lo que se ha difundido?, la respuesta es un programa de transferencia condicionadas que contiene estos cuatro componentes centrales: condicionalidad en salud y educación, transferencia monetaria a la madre y con mecanismos de identificación y focalización de los beneficiarios. Estas cuatro características se observan durante todo el período, desde mediados de los años noventa hasta el 2010. En la Figura 6 se observa que las curvas se superponen al ser representada su presencia en el tiempo. Han sido parte, por tanto, de los casos pioneros de México y Brasil, hasta los últimos de Uruguay y Guatemala. Asimismo, fueron incorporados desde el momento de adopción de cada programa y no han sufrido mayores modificaciones.

Figura 6: Difusión de componentes centrales de los PTC



Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos.

La condicionalidad (en salud y educación) para la entrega del bono es una de las características innovadoras de este programa y que permite identificarlo como un programa distinto a los anteriores. Constituyen las características básicas que adoptaron los países, independientemente de su posición ideológica y que, como ya se ha dicho antes, es diversa (ver Cuadro 23 más adelante). “Todos en líneas generales (...) más de derecha menos de derecha o más de izquierda menos de izquierda, compran la idea del menú básico...” (Experto PTC académico). Donde se observa variación en cuanto a las posiciones ideológicas es respecto a los otros componentes de los programas, que como se ha comentado con la clasificación de Cecchini y Martínez (2011), pueden establecer diferencias en los énfasis de los programas, sin afectar su naturaleza de PTC. El análisis en profundidad debe ser caso a caso, pero algunas luces se observan de la panorámica regional al observar la variación de estos componentes secundarios y adicionales, las que se comentarán en el siguiente apartado.

El componente de la focalización es un aspecto técnico, pero sustancial en términos de disminuir las posibilidades de arbitrariedades y favores en el proceso de identificación de los beneficiarios. Su incorporación en los programas conllevó desafíos técnicos para las instituciones encargadas, debido a que este instrumento no había sido utilizado con anterioridad a los PTC. Por tanto, a raíz de su implementación se crearon o perfeccionaron registros de beneficiarios, métodos de focalización, y la institucionalidad necesaria. Ello, por ejemplo, en los casos de Ecuador, Nicaragua y Panamá (Rodríguez, 2010; Largaespada, 2006; Naranjo 2008). En ese sentido, y si bien

requiere un análisis en profundidad caso a caso, es posible advertir un impacto en toda la institucionalidad social a raíz de la inclusión de estos instrumentos. “De hecho, no sería exagerado decir que, en general, los PTC han promovido un avance en materia de estándares de implementación de los programas sociales focalizados” (Fiszbein y Schady, 2009: 7). Una vez que se instala el instrumento, y se elabora un índice de beneficiarios, éste puede utilizarse también para otros programas sociales, más allá de los PTC.

Por último, la característica de la entrega de bono en dinero a la jefa de hogar, también se observa en todo el período y una vez incorporado en un componente que se mantiene. Y de hecho existe una buena evaluación al respecto, sobre todo a la entrega a la mujeres, “la evidencia muestra que las mujeres administran las ayudas económicas de manera más eficiente que los hombres” (Villatoro, 2005: 99).

b.2. Comportamiento en el tiempo de los componentes secundarios y adicionales

Para analizar la evolución en el tiempo de las características secundarias y adicionales de los PTC, es relevante observar el tipo de programa que se configura cuando estos componentes se combinan. En ese sentido, la tipología propuesta por Cecchini y Martínez (2011) y comentada en el Capítulo 1, establece una clasificación que resulta muy útil para estos efectos⁵⁹. Se divide a los programas en tres grupos, programas con condicionalidad blanda, fuerte y programas con enfoque de protección social. La diferencia entre cada una de estas categorías está dada por la variación en componentes que aquí han sido calificados de secundarios. Estos son: objetivos de los programas, el control del cumplimiento de las condicionalidades (mecanismos de verificación y el tipo de penalización⁶⁰) y si el programa forma parte de

⁵⁹ Se ha utilizado como un punto de partida la clasificación de estos autores, pero el ordenamiento final para la elaboración de la curva en el tiempo ha sido realizada con la base de dato propia. Por tanto existen algunas divergencias. Para este análisis se dividen todos los PTC (17) entre quienes utilizan un control de condicionalidades fuerte o blanda, en base, sobre todo, al tipo de penalización establecida. Esto, ya que aunque los programas tengan un énfasis en la protección social, de todas también controlan las condicionalidades, generalmente de una forma muy laxa. Por ello han sido incluidos en la categoría de control blando.

⁶⁰ Para facilitar el análisis, se ha agrupado los componentes de mecanismos de control de condicionalidades y el tipo de penalización. En los casos en que los mecanismos de control es el reporte de los establecimientos educacionales, de salud o por parte de monitores, y el de tipo de penalización es dura, se califica como

un sistema de protección social. Al analizar su evolución en la ola de difusión, se observa que se distribuyen en distintos períodos de tiempo.

Los PTC con condicionalidad fuerte se caracterizan porque sus objetivos se refieren a mejorar el capital humano de la población⁶¹ y por un control estricto del cumplimiento de las condicionalidades (seguimiento de los reportes y de penalización dura). Estos programas predominan durante los 10 primeros años de la ola de difusión, excepto en el caso de Brasil (Figura 7)⁶². Luego se mantienen hasta aumentar nuevamente al final de la ola de difusión (después del año 2006). Esta prevalencia puede explicarse dado que el caso mexicano tuvo mayor figuración pública, considerando las tempranas evaluaciones que se realizaron en colaboración con los OI. La literatura señala que la evidencia de PROGRESA habría sido influyente en los casos de Nicaragua (en el 2000) y Honduras (en 1998) (Largaespada, 2006 y Levy y Rodríguez, 2005). En consecuencia, fue un referente más claro desde el comienzo de la ola de difusión.

Respecto a los programas con control blando de las condicionalidades y objetivo principal de apoyo monetario, comienzan a prevalecer desde el 2001 y se concentran hasta el año 2006 (Figura 7). En el caso de Brasil, como ya se dijo, el programa actual fue complementándose de la suma de varios programas, cuyos orígenes datan de mediados de los años noventa y por la relevancia de estos para el diseño actual se considera en el análisis desde esa fecha. Sin embargo, no fue hasta que estuvo configurado como Bolsa Familia, que adquirió el carácter de programa nacional relevante y emblemático para el estado brasileño, que se advierte hoy. De hecho, este programa fue utilizado dentro de una estrategia de posicionamiento internacional, ya que a partir del gobierno de Lula da Silva, las políticas sociales fueron un eje de su política exterior (Faria, 2012).

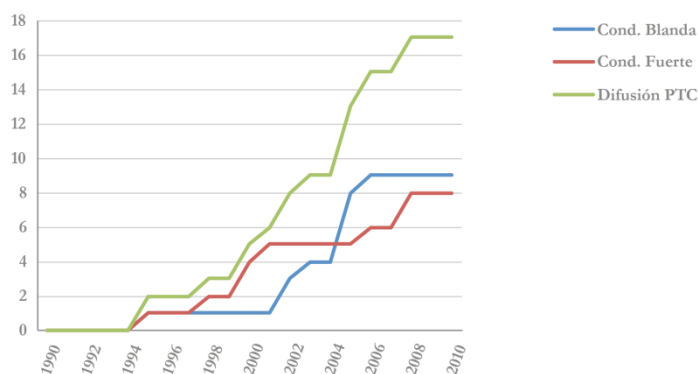
control fuerte de condicionalidad. El control blando se considera cuando el mecanismo de verificación depende del beneficiario que lo reporta y el tipo de penalización es blanda.

⁶¹ Ya se ha señalado que los diversos objetivos (capital humano, redistribución, inclusión en red protección social) no son completamente excluyentes.

⁶² De hecho, Rawlings y Rubio (2002) se refieren a estos programas de Brasil, Honduras, México y Nicaragua como la primera generación de programas. Incluye Brasil en este grupo ya que el énfasis es temporal y no sobre las características de las condicionalidades.

En consecuencia, como se observa en la Figura 7, la combinación de los componentes secundarios de objetivos, mecanismos de verificación y tipo de penalización configuran dos tipos de PTC que se difunden de diversa manera en el tiempo, desarrollando curvas diferentes a la ola de difusión regional.

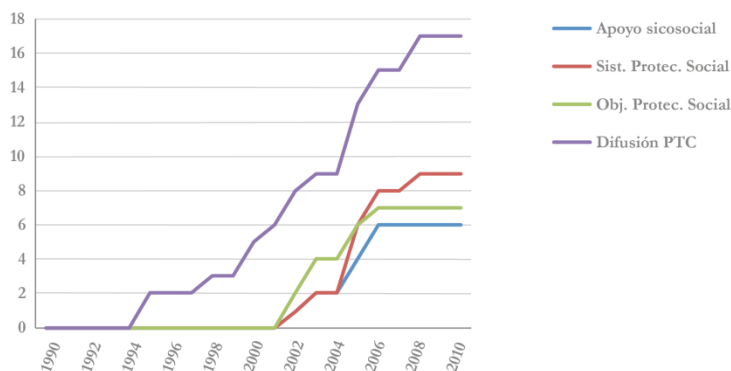
Figura 7: Difusión de componentes de condicionalidad fuerte y blanda



Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos.

El tercer tipo de PTC -el cual está vinculado a los sistemas de protección social- surge de la combinación de componentes referidos a los objetivos, la pertenencia a un sistema de protección social y también a la existencia de apoyo sicosocial. En los objetivos de estos programas se señala, junto con el apoyo monetario o el desarrollo de capital humano, la inclusión de las familias a redes de apoyo estatal y el fortalecimiento de sus capacidades psicosociales. Junto con ello, el PTC es definido como un componente de un sistema de protección social y se incorpora a los beneficios el apoyo sicosocial para las familias beneficiarias. Estas características confieren a los programas de un carácter más complejo, que suma a la lógica de la redistribución o la inversión en capital humano, la de establecer redes y nexos entre los beneficiarios y el Estado, a través del sistema de protección social. Como se observa en la Figura 8, estos componentes no se observan al inicio de la ola, sino que surgen en los primeros años del 2000, con lo cual se grafica una curva distinta a la regional. Una vez que aparecen, tienen un comportamiento similar: pocos casos al inicio, un aumento posterior, para luego ya estancar su crecimiento.

Figura 8: Difusión de componentes de protección social PTC



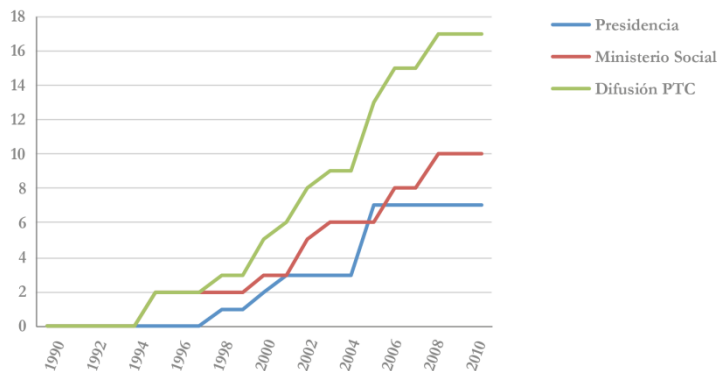
Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos.

La evolución de estos componentes puede explicarse porque, por una parte, es a partir del 2000 que los organismos multilaterales comenzaron a debatir e instalar la temática de la protección social en la región (aspecto que se profundizará en el Capítulo 5). En efecto, el año 2002 surge el programa Chile Solidario, el primero que incluyó características en esta línea, y sobre el cual algunos de sus componentes fueron replicados. “Puede destacarse el impacto, en general, de Bolsa Familia-Brasil y Oportunidades-México, y recientemente de Chile Solidario-Chile, en los nuevos programas PTC que se han ido generando con rapidez en América Latina especialmente a partir del año 2000” (Valencia 2008: 502). Un tercer elemento es el giro a la izquierda que se manifiesta a nivel de los gobiernos de algunos países de la región en la segunda mitad del 2000 (Uruguay, Argentina, Ecuador, Paraguay) que podría haber influido en un énfasis redistributivo y de protección social (Experto PTC, BID). “La izquierda tiene que replantear su posición con respecto a los PTC, cómo ellos pueden incorporarlo en su discurso y en la práctica de los programas. Creo que desde ahí nace toda una variación de diferentes modelos” (Experto PTC, PNUD).

Por último, es preciso referirse a las restantes características. En relación a la institucionalidad, éste es un componente de los programas que tiene una trayectoria en el tiempo distinta a la ola de difusión (Figura 9). La mayoría de los programas dependen de los ministerios sociales correspondientes, desde los primeros programas instaurados. Sin embargo, también se aprecia, desde el caso de Honduras en 1998, programas que dependen directamente de la Presidencia. La diferencia

entre ambas opciones radica en que la vinculación con un ministerio social podría significar una mayor sostenibilidad en el tiempo de los programas y un mayor grado de institucionalización. Un programa que depende directamente de la Presidencia, tiene más probabilidades de ser removido o modificado con un cambio de gobierno. Al respecto, la evolución en el tiempo que se observa de los PTC que dependen directamente de Presidencia puede explicarse porque los países que adoptan presentan una institucionalidad más débil, como en los casos de Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. En cambio, los países donde los PTC dependen de los ministerios sociales, son los que poseen una tradición de institucionalidad más estable, como Brasil, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, ante este componente, pareciera que no se observa una tendencia hacia un tipo de dependencia u otra, sino que estaría vinculado a las características institucionales de cada país; lo cual debe ser corroborado en el estudio caso a caso.

Figura 9: Dependencia institucional de los PTC



Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos.

Sobre el monto del bono entregado y la cobertura de los programas, ambos van en aumento en el tiempo. Los países tienden a ampliar la cantidad de beneficiarios y a mejorar el monto del bono, no ha disminuirlos. Como se observa en el Cuadro 21, todos los países han aumentado la cobertura en el período 2000-2010, y en muchos casos doblando la cifra inicial de beneficiarios.

Cuadro 21

Evolución de Cobertura de los PTC en América Latina (2000-2005-2009) (En porcentajes de la población total)			
País	2000	2005	2009
Argentina		0,9	8,3
Bolivia		11,6	17,5
Brasil	12,2	20,6	26,4
Chile		3,4	6,8
Colombia	3,5	5,4	25,2
Costa Rica	0,9	0,2	3,3
Ecuador	10,8	36,1	44,3
El Salvador		1,0	8,2
Guatemala			22,6
Honduras	8,3	9,1	8,7
México	12,5	23,3	24,6
Nicaragua	1,2	2,5	
Panamá		2,8	10,9
Paraguay		0,3	8,6
Perú		0,6	7,6
República Dominicana		8,9	21,2
Uruguay		9,4	11,6

Fuente: elaborado en base a Fuente: Cecchini y Martínez (2011) p. 108

En consecuencia, hasta aquí se ha señalado que la difusión de los PTC se caracteriza por la expansión de un modelo con cuatro componentes centrales que se observan durante todo el período. Junto con ello, también se identifican componentes secundarios que configuran tres tipos de PTC que han evolucionado de diversa forma en el tiempo. Se observa entonces en la ola de difusión, un grupo central de componentes de PTC que permiten afirmar que hubo una difusión de un modelo durante todo el período. Luego, los componentes que presentan variación en el tiempo permiten distinguir entre programas con condicionalidad fuerte y programas con condicionalidad blanda. Estos énfasis pudieron estar dados por la influencia en los países de los modelos mexicanos y brasileño, respectivamente. Como ya se ha señalado estos programas se distinguen en cuanto al control y penalización de la condicionalidad. Asimismo, son los programas iniciales y que se han visibilizado en la región. Por otro lado, los componentes que se incorporan en la mitad de la ola de difusión, y que se refieren al tema de protección social, pudieron estar influidos por el énfasis particular dado de la comunidad epistémica, el surgimiento del programa Chile Solidario o las ideologías de izquierda de algunos gobiernos durante la segunda mitad del 2000. Sin embargo, estas presunciones que emergen de lo que hasta aquí presentado, sólo

pueden ser abordadas en profundidad analizando cada caso. Es efectivo que, por ejemplo, Chile Solidario emergió en la mitad del período, pero su nivel de influencia en los siguientes programas, debe ser analizado de manera específica en cada uno de ellos.

4.2. Los modelos estadísticos y su contribución a las hipótesis de investigación

Los modelos estadísticos desarrollados buscan avanzar en la explicación acerca de los patrones de difusión de los PTC identificados más arriba. Se busca detectar si las variables vinculadas a las hipótesis contribuyen a explicar el proceso de difusión de los programas ya descrito. A continuación, se presentan las variables definidas y los indicadores utilizados, para luego explicar los modelos aplicados. Luego, se exponen los resultados del modelo que, junto con confirmar la existencia de un claro proceso de difusión, permiten discutir el papel de las variables y su grado de su influencia en este proceso de difusión. Esta evidencia permite avanzar en las respuestas acerca de las hipótesis de investigación y la discusión de los siguientes capítulos.

a. Período de tiempo de analizado y variables de tiempo

El período de tiempo analizado comprende desde 1990 al 2010, ya que los primeros programas pilotos considerados en la muestra se implementaron en 1995 y los últimos se adoptaron en el 2008. El inicio de la muestra en 1990 se justifica porque en el comienzo de la década se observan ciertas trayectorias políticas comunes en la región, como los procesos de transición y consolidación de la democracia (Huntington, 1994; O'Donnell y Schmitter, 1988) y resultados positivos de los reordenamientos económicos, tales como reducción de la tasa de inflación y recuperación del crecimiento, etc. (CEPAL, 1994). Asimismo, buscando evitar el problema de muchas variables y pocos casos, se buscó analizar las variables explicativas durante el mayor período de tiempo posible y justificado teóricamente, incrementando así el número de observaciones (Landman, 2000). Considerando este período, para las variables dummies se optó por crear tres variables que recogieran, siguiendo a Rogers (2004), los tres momentos de la ola de difusión que permiten distinguir a los primeros países que adoptan, el grupo mayoritario que lo hace y quienes

adoptan tardíamente o rezagados. De esta forma, se evitó tener un gran número de variables dummies de tiempo, que es una de las debilidades que se observan al introducirlas en los modelos (Box-Steffensmeier, 2004). Se definió entonces el período (pe1) entre 1990 y 1999; el período 2 (pe2) entre 2000 y 2005; y el período 3 (pe3) entre 2006 y 2010. Además, considerando que la elección de la alternativa apropiada es un asunto empírico (Box-Steffensmeier, 2004), se probaron diversas opciones hasta confirmar ésta como la más adecuada para el modelo estadístico.

b. Unidad de análisis

En cuanto a la unidad de análisis, tanto para los cuantitativos como cualitativos, estos son los 19 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Se ha considerado el grupo completo de países, tomando en cuenta aquellos que han adoptado como los que no lo han hecho. Cuba fue incluida inicialmente en el análisis, pero debió ser excluido considerando que no es posible acceder a la información necesaria para el análisis.

c. Variable dependiente

La variable dependiente es la adopción o no del programa en un año determinado.

d. Variables independientes

Las variables independientes, domésticas y externas, también son medidas año a año entre 1990 y 2010. En cuanto a las variables domésticas inicialmente definidas fueron: inequidad, pobreza, posición ideológica de los gobiernos y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Las variables independientes externas son: préstamos del grupo Banco Mundial, variable de difusión y variable de tiempo.

d.1. Variables independientes domésticas

Inequidad y pobreza

Se consideró testear en los modelos inequidad y pobreza, ya que sus altos niveles en los países en el momento de adopción pudieran explicar la motivación de implementar este tipo de programas. Para inequidad, el indicador utilizado es el índice de Gini, desde la base de datos de CEPAL⁶³. Para pobreza, el indicador utilizado fue el porcentaje de población viviendo bajo la línea de pobreza (población pobre e indigente) según los datos de CEPAL y complementados con SEDLAC⁶⁴.

Como se aprecia en el Cuadro 22, el porcentaje de población viviendo en pobreza en el año que se adoptó el PTC es importante en gran parte de los países. No obstante, también se observa amplia variación entre los países en el año en que adoptaron los programas, desde un 13,7 en Uruguay a un 79,10 en Honduras. El resto de los países se ubica entre ambos extremos y en todos ellos se adoptaron PTC. Por tanto, es necesario testear si se trató de un variable que influyó en la adopción del programa. En cuanto a equidad, el Índice de Gini presenta variación menos significativas que el porcentaje de pobreza; los índices fluctúan entre 0,44 (Uruguay) y 0,62 (Brasil). Pese a esta fluctuación, la panorámica regional es de una fuerte desigualdad.

⁶³ La información para el índice de Gini fue extraída de CEPAL, CEPALSTAT, www.eclar.org el 14 de marzo de 2012. Los datos no disponibles se completaron con la información de SEDLAC del Banco Mundial (Socio-Economic Data base for LatinAmerica and the Caribbean, World Bank), obtenida el 26 de marzo 2012. El índice utilizado por CEPAL considera individuos e ingreso cero.

⁶⁴ Base de datos de CEPAL, CEPALSTAT, en www.eclac.org, extraído el Excel elaborado el 14 de marzo, y se refiere a población en situación de pobreza. Los datos no disponibles se completaron con la información de SEDLAC del Banco Mundial (Socio-Economic Data base for LatinAmerica and the Caribbean, World Bank), obtenida el 26 de marzo 2012 (porcentaje de individuos en situación de pobreza).

Cuadro 22

Pobreza, inequidad y PIB per cápita al año de inicio						
	País	Nombre programa	Año inicio	% pobreza	Índice de Gini	PIB per cápita ⁶⁵
1	Argentina	Asignación Universal por Hijo.	2005	29,4 (2004, área urbana)	0,53	3.756
2	Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	63,9	0,56	1.069
3	Brasil	Bolsa Familia (ex Bolsa Alimentación y Bolsa Escuela 2001)	1995 (piloto)	45,3	0,62	4.306
4	Chile	Chile Solidario	2002	20,2	0,56	6.443
5	Colombia	Familias en Acción	2001	54,9	0,57	3.086
6	Costa Rica	Avancemos (ex Superémonos)	2000	20,3	0,47	4.159
7	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	51,2	0,55	2.514
8	El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005	47,5	0,49	2.822
9	Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	54,8	0,58	2.299
10	Honduras	Programa de asignación Familiar)	1998	79,1	0,55	1.253
11	México	Oportunidades (ex PROGRESA)	1995 (piloto)	45,1	0,53	6.450
12	Nicaragua	Red de Protección Social	2000	69,9	0,58	817
13	Panamá	Red Oportunidades	2006	29,9	0,54	5.106
14	Paraguay	Tekoporâ	2005	56,9	0,52	1.265
15	Perú	Juntos	2005	48,7	0,53	2.852
16	República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	47,5	0,56	3.631
17	Uruguay	Plan Equidad	2008	13,7	0,44	6.302

Fuente: elaborado por el autor utilizando base de datos

⁶⁵ Dólares a precio constante de mercado 2005. Base de datos propia.

Ideología

La tercera variable doméstica se refiere a la posición ideológica de los gobiernos durante el período. Es posible suponer que la posición política del gobierno pudiera influir en la decisión de adoptar o no este tipo de programa, lo que debe ser testeado empíricamente y contrastado con el análisis existente (Sugiyama, 2011). El indicador utilizado ha sido el partido político del Presidente en funciones, clasificado en derecha, centro o izquierda⁶⁶. Considerando el fuerte carácter presidencial de los regímenes democráticos de la región y que es desde allí, y no desde el Congreso que se toma la decisión de implementar los programas, la filiación política del Presidente es un indicador adecuado. Como se observa en el Cuadro 23, las ideologías de los gobiernos en el momento de adoptar son variadas.

Cuadro 23

Posición ideológica de los Presidentes en el momento de adopción del PTC				
País	Año Inicio PTC	Presidente	Partido	Posición Política
Argentina	2002	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista	Derecha
Bolivia	2006	Evo Morales	Movimiento al Socialismo (MAS)	Izquierda
Brasil	1995	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	Centro
Chile	2002	Ricardo Lagos	Partido Socialista	Centro
Colombia	2001	Andrés Pastrana	Partido Conservador Colombiano	Derecha
Costa Rica	2000	Miguel Angel Rodríguez	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	Centro

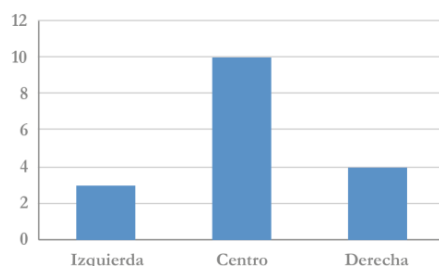
⁶⁶ Para la variable de posición ideológica de los gobiernos, se elaboró una variable con la posición derecha (1), centro (2) e izquierda (3), considerando la posición política de Pdte. de la República acorde a la clasificación que realiza Manuel Alcántara de los partidos de América Latina en *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Manuel Alcántara Sáez (Universidad de Salamanca) Barcelona: ICPS, 2004. en <http://americano.usal.es/oir/opal/libros.htm> Para los partidos que no estaban clasificados se consideró el nombre del partido y el autoposicionamiento acorde a las bases de dato de Political Data Base of Americas, Center for LatinAmericaStudies, Georgetown University (<http://pdba.georgetown.edu/Executive/executive.html#chronology>) y en las Biografías de Líderes Políticos de CIDOB (http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos).

Ecuador	2003	Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Centro
El Salvador	2005	Elías Antonio Saca	Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	Derecha
Guatemala	2008	Álvaro Colom	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	Izquierda
Honduras	1998	Carlos Flores	Partido Liberal de Honduras (PLH)	Centro
México	1995 (piloto)	Ernesto Zedillo	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Centro
Nicaragua	2000	Arnoldo Alemán	Alianza Liberal (AL)	Derecha
Panamá	2006	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático (PRD)	Centro
Paraguay	2005	Nicanor Duarte	Partido Colorado	Centro
Perú	2005	Alejandro Toledo	Perú Posible	Centro
República Dominicana	2005	Leonel Fernández	Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	Centro
Uruguay	2008	Tabaré Vázquez	Frente Amplio	Izquierda

Fuente: elaboración del autor en base a CIDOB (2012), Alcántara (2004) y Center for Latin American Studies (2012).

Sin embargo la diversidad de posiciones ideológicas identificadas, se observa una predominancia del centro frente a las otras dos posiciones de izquierda y de derecha; de 10 gobiernos de centro, sobre 7 de las otras dos posiciones (Figura 10). En consecuencia, la variable ha sido incluida en los modelos para testear si esta predominancia del centro es estadísticamente significativa, o lo es la diversidad de posiciones ideológicas identificadas.

Figura 10: Número de PTC adoptados según ideología del Presidente



Fuente: el autor utilizando base de datos

Producto Interno Bruto

En cuarto lugar, es preciso considerar también si la riqueza del país puede afectar la probabilidad de adoptar o no los PTC. Por ello se ha incluido la variable del Producto Interno Bruto per cápita en el modelo⁶⁷; los países más ricos podrían tener posibilidades de adoptarlos. En ese sentido también se observa una amplia variación entre los países, desde 800 dólares per capita hasta sobre 6.000 dólares, todos los cuales adoptaron los PTC (ver Cuadro 22). Con lo cual es preciso comprobar en el modelo la posible relación entre la riqueza del país y la adopción del programa.

Por último, se introdujo en el modelo, como variable de control, la población del país para cada año⁶⁸.

d.2. Variables independientes externas

Préstamos del Banco Mundial

La variable de préstamos del Banco Mundial se definió buscando reflejar la influencia de la banca multilateral en los países, ya que una explicación a la adopción de los PTC pudiera ser el incentivo de recibir financiamiento para implementarlo. Sin embargo, es preciso mencionar que previo a la solicitud del país de un préstamo debe existir la decisión de desarrollar un programa social en esta línea. Por tanto, se puede sostener que la existencia de un préstamo durante la implementación no es un indicador adecuado para explicar la adopción, ya que ésta pudiera ser una decisión tomada con anterioridad⁶⁹. Junto con ello, así planteado, no es posible incluirlo en el modelo, dada la alta correlación con la variable dependiente de adopción. Por último, tampoco logran capturar la influencia que los OI ejercen en cuanto a ayuda técnica, intercambio de información y consenso respecto a los programas. Como se observa en el Cuadro 24, la vinculación de los países y la banca no se remite sólo a los

⁶⁷ El PIB per cápita se extrajo de CEPAL, CEPALSTAT, en www.eclac.org, 14 de marzo de 2012. Se calculó el logaritmo para utilizarlo en el modelo.

⁶⁸ La información acerca de población se extrajo de la base de datos de CEPAL, CEPALSTAT, en www.eclac.org extraído el día 2 de mayo de 2012. Se calculó el logaritmo para utilizarlo en el modelo.

⁶⁹ De hecho, este aspecto ya fue discutido por Sugiyama (2011), aunque en su estudio excluye utilizar un indicador para la banca multilateral.

préstamos, sino también a cooperación técnica, pudiendo darse ambas situaciones o solo una de ellas. De los 17 países, 5 no reciben ni préstamos monetarios ni cooperación técnica formal durante el proceso de formulación del programa, 8 reciben recursos monetarios o cooperación técnica y 4 reciben ambos. Lo que resulta evidente, es que no es posible asumir que en todos los países hubo préstamos y luego, aunque los haya habido, es preciso identificar si éste es anterior o posterior a la decisión de adoptar; información que el modelo estadístico no permite capturar y que debe abordarse en los casos de estudio.

Cuadro 24

Fuente de financiamiento del programa, presencia de préstamo de la banca multilateral y/o de ayuda técnica de OI durante el inicio del PTC				
	País	Fuente de recursos	Préstamos Monetarios	Convenios Cooperación Técnica⁷⁰
1	Argentina	Recursos Públicos y BM	Si	No
2	Bolivia	Recursos Públicos	No	No
3	Brasil	Recursos Públicos y BM	Si (posteriormente en fase Bolsa Familia)	No
4	Chile	Recursos Públicos	No	Si
5	Colombia	Recursos Públicos, BM y BID	Si	No
6	Costa Rica	Recursos Públicos y BM	Si	Si
7	Ecuador	Recursos Públicos, BM y BID	Si (actualmente no)	Si
8	El Salvador	Recursos Públicos, BM y BM	Si	Si
9	Guatemala	Recursos Públicos y BID	No	Si
10	Honduras	Recursos Públicos y BID	Si	Si
11	México	Recursos Públicos, BM y BID	Si	Si
12	Nicaragua	Recursos Públicos y BID	Si	No
13	Panamá	Recursos Públicos	No	No
14	Paraguay	Recursos Públicos, BM y BID	Si	No
15	Perú	Recursos Públicos	No	No

⁷⁰ Se refiere a que exista un convenio entre el gobierno y el banco que acuerde cooperación técnica. Por tanto excluye instancias del tipo actividades mediadoras y exhortación

16	Rep. Dominicana	Recursos Públicos	No	No
17	Uruguay	Recursos Públicos	No	No
Fuente: el autor en base CEPAL (2011), León (2008) y Cecchini y Madariaga (2011).				

En consecuencia, en esta investigación se ha optado por buscar abordar estos aspectos a través del análisis en profundidad del papel de los OI y de las comunidades epistémicas. No obstante, buscando también enriquecer el modelo estadístico, se introdujo la variable ya mencionada, que indica el total de préstamos otorgados por el Banco Mundial al país en cada año hasta el año de adopción⁷¹. Esta variable recoge, por tanto, la mayor o menor vinculación previa del banco con los países y que podría haber afectado la decisión de adoptar considerando la probabilidad de obtener el financiamiento para desarrollarlo una vez definida la adopción. Asimismo, permite capturar otra situación que podría explicarla: la solicitud de un préstamo amplio a la banca multilateral, donde es esta última la que establece como condición la implementación de este tipo de programa en el área social (aunque el préstamo pueda ser incluso ocupado en otras áreas de políticas). Por tanto, considerar la relación previa de los países con el grupo del Banco Mundial a través de esta variable debiera contribuir a medir si es una variable explicativa robusta⁷².

Variable difusión

La variable difusión se refiere al número de países que han adoptado el programa desde 1990 hasta el año previo de adopción de un país. Si se grafica este número de países para el período 1990-2010, se obtiene la curva de adopción en forma de S, característica de los procesos de difusión. Por tanto, al incluirla en el modelo hasta el año previo de adopción de cada país se recoge la influencia de la ola de adopción de los programas que se estaba desarrollando en la región. Para poder hacerlo, se calculó la proporción de este número en el total de casos y el logaritmo de ese número.

⁷¹ La información acerca de ayuda internacional se extrajo de la base de datos del Banco Mundial, “World Development Indicators & Global Development Finance, 2012”. En <http://datos.bancomundial.org/> recuperada el 30 de abril de 2012. La variable es IBRD loans and IDA credits (DOD, current US\$). La información se encuentra en dólares americanos. El monto anual recibido en cada país, se dividió por la población en el mismo año y se calculó el logaritmo.

⁷² Se consideró incluir la misma variable para el Banco Interamericano del Desarrollo, pero no fue posible recopilar la información necesaria.

Variable de tiempo

En cuanto a la variable de tiempo, como se ha señalado se optó por incluirla en tres períodos de tiempo (pe1, pe2 y pe3), ya que demostró ser significativa de esta forma sin necesidad de incluir estructuras temporales más complejas. También se testeó hacerlo usando como indicador los años entre la adopción del programa y el año que un país adoptaba (t), y también llevaba al cuadrado (t^2) y al cubo (t^3), sugerido por Carter y Signorino (2010). No obstante, esta alternativa tuvo que ser descartada ya que presentaba una alta correlación con la variable de difusión (0.93) y cuando fue incluida los resultados no eran significativos.

e. Presentación de los modelos

Como se señaló en el Capítulo 3, en los modelos se aplicó una regresión logística binaria, la cual resulta adecuada considerando el tamaño de la muestra. Ha sido además corregida según el relogit propuesto por King y Zeng para controlar mejor las particularidades del número de eventos donde los positivos son menores que los negativos (King y Zeng, 2001).

Para llegar a los modelos que acá se presentan, se testearon diversas combinaciones de variables. Así, por ejemplo, inicialmente se incluyó una variable independiente de vecinos, considerando el porcentaje de países vecinos limítrofes que habían adoptado el programa antes de la adopción de un país. El indicador fue construido calculando el porcentaje de países vecinos que hubieran adoptado el programa hasta el año previo de la adopción del país. Sin embargo, esta variable presentó alta correlación con la variable difusión (0.79), y cuando se incluyó de manera independiente, no presentó resultados significativos. En consecuencia, se definió excluirla de los modelos⁷³.

⁷³ Como ya se ha comentado, los posibles réditos electorales ante la aplicación de estos programas pudiera ser una variable a considerar, aunque en estos casos pareciera no tener tanta incidencia. Su inclusión en el modelo cuantitativo presentó dificultades y no fue posible de operacionalizar. No se observa tampoco su inclusión en otros estudios de difusión similares, como Sugiyama (2011). En consecuencia, se tuvo en consideración, como una explicación alternativa, en los estudios de caso cualitativos.

Asimismo, en los modelos se incluyó inicialmente tanto las variables de pobreza (usando el indicador de porcentaje de población que vive bajo la línea de la pobreza) como la de inequidad (índice de Gini), mencionadas más arriba. Sin embargo, ambas están correlacionadas (0,57), por lo que fueron testeadas de forma independiente. Los resultados resultaron significativos sólo con la variable de inequidad, por lo que se optó por incluir ésta en vez de la pobreza. Por último, también se probaron modelos con interacciones entre variables como ideología y préstamos de los organismos internacionales, pero los resultados no fueron significativos.

En consecuencia, se definió aplicar tres modelos que incluyen las variables descritas más arriba y presentaron resultados significativos para la investigación. El Modelo 1 integra las variables independientes de inequidad, el Producto Interno Bruto, la ideología de centro, difusión, los períodos de tiempo pe1 y pe2, los préstamos del Banco Mundial y la variable de control de población. Este modelo pone énfasis en comprobar, por tanto, si estas variables son significativas para explicar la difusión. Además busca testear la difusión tanto como la mayor probabilidad en el tiempo de adoptar los PTC y al incluir la variable de centro, si esta presenta una mayor relevancia que las otras ideologías. Como se señaló antes (Figura 10) se observa variación entre las tres posiciones, izquierda, centro y derecha, pero el centro tiene una leve preponderancia.

En el Modelo 2, se mantuvieron todas las variables anteriores, pero se excluyeron los períodos de tiempo y se consideró sólo la de difusión. Ello, debido a que se detectó correlación entre ambas, y al eliminar los períodos, es posible observar mejor la influencia de la difusión. En cuanto a la posición ideológica, al igual que en el modelo 1, se incluyó la posición ideológica de centro, para compararla con la posición de izquierda y de derecha.

En el Modelo 3, se consideran nuevamente las variables de inequidad, PIB, difusión, variable de control de población y los préstamos del Banco Mundial. En cuanto a ideología, se incluyó ahora la posición ideológica de izquierda y de derecha y se excluyó la variable centro. Ello, ya que al considerar sólo la variable de centro en los modelos anteriores, se ponía en un mismo grupo tanto a derecha como izquierda. Buscando precisar mejor las posiciones ideológicas, en este

Modelo 3 se incluyen las otras dos y se compara su grado de influencia frente a la posición ideológica de centro.

4.3. Análisis de los resultados

Los resultados de los modelos se presentan a continuación:

Cuadro 25

Resultados Modelo 1, 2 y 3			
Difusión de PTC en América Latina (1990-2010)			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Inequidad (inequality)	10.329 (5.19)**	11.242 (5.22)**	10.794 (5.67)*
Producto Interno Bruto (log_pib)	1.615 (0.96)*	1.934 (0.88)**	1.901 (0.89)**
Población (log_pop)	0.841 (0.62)	0.873 (0.54)	0.891 (0.54)
Ideología Centro (centro)	0.791 (0.48)	0.900 (0.53)*	
Ideología Izquierda (left)			-0.963 (0.94)
Ideología Derecha (right)			-0.791 (0.67)
Préstamos Banco Mundial (loans)	0.712 (0.90)	0.941 (0.66)	0.940 (0.64)
Difusión (logdif)	-1.580 (1.14)	1.475 (0.31)***	1.499 (0.36)***
Período 1990 y 1999 (pe1)	-7.248 (2.83)**		
Período 2000 y 2005 (pe2)	-3.655 (1.21)***		
Constante	-15.286 (5.73)***	-20.190 (6.32)***	-18.987 (6.35)***
n: 273 observaciones. Error estándar entre paréntesis. * Significativo al 90%. ** Significativo al 95% *** Significativo al 99% ⁷⁴ .			

Los resultados del modelo cuantitativo permiten esclarecer algunos puntos importantes en relación a las preguntas de investigación y sus hipótesis. Respecto a cuáles son las variables que explican la difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina, las variables domésticas que resultan significativas en los tres modelos son la de inequidad y de Producto Interno Bruto. Con ello, los países con más altos índices de inequidad, y con mayor riqueza –y en cierto

⁷⁴ Al utilizar relogit no es posible aplicar los usuales test de robustez y lo más adecuado es medir el poder predictivo de los modelos (Smith y Ziegler, 2009). Por tanto, se realizó una tabla de clasificación de las observaciones para determinar su capacidad de predecir. Los resultados señalaron que los tres modelos lo hacen por sobre un 90% el total de las observaciones. El Modelo 1: 94.51% y los Modelo 2 y 3: 93.77%.

sentido con mayor nivel de desarrollo- tendrían más posibilidad de adoptar el programa. Con lo cual, se observaría la influencia de estos factores domésticos en la decisión de adoptar los PTC. Los países enfrentaban un problema que resolver en términos de equidad (y probablemente de pobreza), ante el cual los programas eran una solución viable. Que resulten significativos los altos niveles del PIB, indica que a mayor riqueza mayor posibilidad de adoptarlos. Por tanto, se observa autonomía en la decisión frente a posibles préstamos de la banca multilateral. Considerando la amplia variación del PIB en la región, es evidente que hubo países que requirieron de recursos externos para implementar los PTC, pero este resultado indica una tendencia general que demuestra que los recursos propios, más que los externos, fueron influyentes en la decisión de adoptarlos.

En cuanto a la ideología como una variable doméstica influyente, los resultados no son significativos. Sólo en el Modelo 2 se observa que los gobiernos con un Presidente de posición ideológica de centro tendrían mayores probabilidades de adoptar los PTC. Ahora bien, no obstante este resultado es significativo –aunque sólo al 90%-, se explica dada la mayoría, ya comentada antes, de gobiernos que tienen esa posición al momento de adoptar el programa: 10 de centro sobre 7 (gobiernos de izquierda más los de derecha). Por tanto es efectivo que hay más posibilidades de adoptar el programa con una posición de centro, pero destaca también que gobiernos de izquierda y de derecha lo hayan adoptado en la región. Con lo cual, y tal como ya se había comentado antes, los PTC no son un programa exclusivo de los gobiernos de centro -aunque predomina- sino que los adoptan todas las posiciones ideológicas (Cuadro 23 y Figura 10). En este sentido, es posible descartarla como una de las variables que se pudiera suponer habría sido determinante en la adopción⁷⁵.

⁷⁵ Estos resultados son coincidentes con otros trabajos similares como el de Sugiyama (2012), quien a través de un modelo semi-paramétrico descarta que las variables domésticas -el nivel de desarrollo humano, la eficacia gubernamental⁷⁵, la ideología del Presidente- expliquen la adopción de los PTC. En cuanto a las variables externas, el modelo incluye el indicador del efecto vecino. Sus resultados confirmarían que la decisión de aplicar el programa por parte de los países vecinos influiría en la probabilidad de que un país adopte el programa y descartaría que las variables domésticas fueran significativas. El modelo constituye un aporte interesante a la discusión acerca de los PTC en la región, sobre todo en el sentido de confirmar una variable atribuible a un proceso de difusión. También se descarta la influencia significativa de la variable ideología del gobierno, que suele considerarse como relevante.

Sin embargo, y como se ha sugerido antes, la ideología sí podría influir en futuras modificaciones de los programas. El análisis de la evolución de los componentes de protección social entrega indicios acerca de una cierta vinculación con los gobiernos de izquierda, quienes buscarían insertar los PTC en sistema de protección social e incluir otros beneficios. Los análisis cuantitativos tendrán que ser complementados con otros métodos para profundizar en esta idea, ya que el estudio caso a caso o comparado permitirá observar modificaciones a los programas que pudieran estar vinculadas a las posiciones ideológicas. Sólo a modo de ejemplo, se observa que recientemente, el gobierno de derecha de Sebastián Piñera ha realizado modificaciones al Chile Solidario que le restan importancia a los componentes de protección social y apoyo sicosocial y realzan la importancia de la condicionalidad en educación y salud. Esas modificaciones, en el sentido inverso de los gobiernos de izquierda, denotan que la ideología podría influir en reformas a los PTC.

La última de las variables domésticas, la de control de población, no presenta resultados significativos, lo cual demuestra la variación en los países que adoptan, independientemente de su número de habitantes.

De las variables explicativas externas que pudieran haber influido en el proceso de adopción, la que indica la existencia de préstamos monetarios previos desde el Banco Mundial no resulta significativa en ninguno de los tres modelos. Como se comentó antes, podría esperarse que si existiese una fluida relación con el Banco, la probabilidad de adoptar fuera mayor, pero no ocurre de esa forma. Con ello, se abre la posibilidad de que la influencia del Banco Mundial sea menor, o se ejerza por vías complementarias a los préstamos o incluso sin la presencia de estos últimos. En consecuencia -y tal como ya se comentó antes y se observa en el Cuadro 24- la variación en cuanto a la presencia de estos organismos y su tipo de participación en los países es muy amplia. La banca multilateral está presente de manera importante, pero considerando estos dos indicadores, no lo está necesariamente en todos los casos en la misma magnitud ni por canales formales. La hipótesis de investigación acerca de la existencia de un consenso acerca de la eficacia de los PTC construido a partir de una comunidad epistémica y las actividades de los OI, surge entonces como una explicación plausible y será desarrollada en el siguiente capítulo.

En relación a la segunda pregunta de investigación, acerca de los mecanismos de difusión, los hallazgos de este modelo cuantitativo demuestran una baja relevancia de los préstamos de la banca multilateral. Ello entrega indicios acerca de que la coerción pudiera observarse en menos casos de los imaginados. Ya se ha comentado que la motivación para adoptar estaría dada por la existencia de un problema público -la desigualdad- con lo que la probabilidad de que esté vinculada al objetivo de obtener recursos monetarios, disminuye. Esto no quiere decir que no existan casos donde suceda aquello, sino que la tendencia general -sobre la cual entrega indicios este modelo- apunta a que no serían una tendencia significativa.

Que la variable doméstica de inequidad sea significativa, indica que la motivación de adopción es mayoritariamente endógena, lo cual es indicador de la presencia de mecanismos de difusión de emulación o aprendizaje. Quedan por esclarecer los medios de estos mecanismos, para distinguir entre uno u otro. Esa información no es posible extraerla de este modelo, sino que debe ser abordada en los estudios de caso. Lo que este análisis ha permitido es focalizar la mirada a estos mecanismos por sobre coerción, para aquellos instancias.

La tercera pregunta de investigación - que busca analizar la vinculación entre los mecanismos de difusión y el proceso de formulación doméstico- debe ser abordada a través de los casos de estudio. En el análisis del punto 4.1. se comentó la variación que se observa en cuanto a la dependencia institucional del PTC y cómo ello pudiera estar vinculado a la mayor estabilidad y consistencia de los países en ese sentido. Estos son aspectos a profundizar en los capítulos posteriores.

En consecuencia, la contribución del modelo cuantitativo a la investigación es -por una parte- la confirmación del proceso de difusión experimentado en la región, ya que la variable de difusión es significativa en el Modelo 2 y 3; y en el Modelo 1 lo son las variables que expresan los períodos de tiempo. Todas ellas indican una propensión a la adopción a medida que pasan los años del período en estudio. Con lo cual, la posibilidad de que este proceso de convergencia regional sea resultado de una mera coincidencia en la política adoptada, queda descartada.

Asimismo, la evidencia acerca de las variables de inequidad y el PIB como factores influyentes en la adopción, es relevante para la investigación. Denota la presencia de factores domésticos en la decisión de adoptar. Junto con ello, el modelo permite descartar que la ideología haya influido de manera significativa, aunque es posible que sí lo haya hecho en modificaciones posteriores a los programas, que en todo caso, no modifican su naturaleza de PTC. Este núcleo duro del modelo se manifiesta estable en el tiempo, tal como ha sido comentado en el apartado 4.1.

Por último, el hallazgo relativo a la banca multilateral conduce a profundizar en la hipótesis acerca de un rol más complejo tanto de la banca, como de otros OI. Estos organismos pudieron haber contribuido, junto a otros actores, a la creación de un consenso acerca de la pertinencia de los PTC para enfrentar la pobreza en América Latina. Es posible descartar que la relación previa de los países con los bancos, haya sido significativa para explicar la adopción. Como se complementó con la información contenida en el Cuadro 24, las tradicionales actividades de la banca, los préstamos y la cooperación técnica, se encuentran presentes, pero existe un porcentaje importante de países -alrededor de un 30%- que no se vinculó a través de ellos con la banca, e igualmente adoptaron los PTC. La explicación a ello debe ser explorada entonces a través de otras variables.

Recapitulando, el análisis que presento en este capítulo da luces respecto a la primera hipótesis, aunque queda pendiente esclarecer si la variable del consenso generado desde la comunidad epistémica habría sido determinante en la difusión regional. Ello será abordado en el Capítulo 5. En relación a la segunda hipótesis, permitió descartar que coerción fuera el mecanismo predominante a nivel regional, a partir de que la variable de los préstamos desde la banca multilateral no presenta resultados significativos. Una mirada más acabada respecto a los mecanismos se desarrollará en los casos de estudio de los Capítulos 6 y 7. Por último, respecto a la tercera hipótesis, la naturaleza de este modelo no permite avanzar en abordarla, por lo que será considerada también en los últimos capítulos mencionados.

Capítulo 5. La comunidad epistémica y de los organismos internacionales en la difusión de los PTC

Uno de los argumentos centrales de esta investigación es que la existencia de un consenso acerca de la eficacia de los PTC constituye una variable relevante para explicar la difusión de los programas en la región. A través del modelo estadístico ya comentado, se detectó la baja significancia de las otras variables, por lo que este capítulo busca presentar la evidencia que confirmaría la hipótesis 1. Esto es, que la difusión de los PTC se explica por la existencia de un consenso acerca de su eficacia, el cual habría sido construido por una comunidad epistémica regional que se origina y desarrolla durante el período en estudio. Esta comunidad se vinculó de manera importante a los organismos internacionales y sus actividades, por lo que estos constituyeron una plataforma y un medio de acción para la primera. Las acciones y capacidad de influencia de ambos actores se encuentran vinculadas y no es posible explicar la incidencia de uno sin considerar el otro.

En este capítulo explico la configuración de esta comunidad epistémica y el rol de los organismos internacionales, analizando su formación y su desarrollo. Para ello recojo lo ya comentado en el Capítulo 2 en cuanto a su rol en los procesos de difusión. Asimismo, aplico los instrumentos explicados en el Capítulo 3 para identificar cuáles son los núcleos centrales que promovieron los programas, las redes que establecieron y la contribución de tales actores al ciclo de difusión e implementación de políticas. Como señalo en el Capítulo 1, la literatura ha hecho referencia a las comunidades de políticas y a la influencia de las ideas en la convergencia de PTC en América Latina, pero no se han identificado los canales a través de los cuales estas ideas viajaron, los actores que ejercieron incidencia y que intervienen en los mecanismos de adopción de cada programa. La reconstrucción de estas actividades permite avanzar en este sentido. Ahora bien, lo que demuestro en este capítulo es la existencia de esta comunidad epistémica regional, sus actividades y vías de influencia, y cómo todo ello contribuye a la explicación de la difusión regional. La incidencia en la decisión de adoptar el PTC en un país debe ser analizado en cada caso en profundidad, ya que como he señalado antes, es preciso sopesar las características nacionales del proceso de formulación de políticas y programas.

A continuación presento dos momentos identificados en la trayectoria de esta comunidad epistémica. El primero desde mediados de los años noventa hasta los primeros años del 2000, cuando se va configurando la comunidad de expertos en base al conocimiento adquirido acerca de los primeros programas. En un segundo momento, a partir del 2000 hasta el 2010, se observa la comunidad epistémica ya instaurada a nivel regional, vinculada a los OI y sus actividades, contribuyendo a la construcción de este consenso acerca de los PTC y experimentando una evolución en la reflexión sobre los programas.

5.1. La comunidad epistémica y el rol de los bancos durante los primeros años de la ola de difusión

En el proceso de difusión de los PTC en América Latina, junto con el inicio de los primeros programas, se fue configurando una comunidad epistémica que contribuyó a crear un consenso acerca de su eficacia y su pertinencia para aliviar la pobreza en la región. Durante los años comprendidos entre mediados de los noventa e inicios del 2000, se observa el nacimiento de esta comunidad que desarrollará un rol significativo en la difusión de estas iniciativas.

Es posible identificar tres ámbitos desde donde provienen sus miembros. Por una parte, la comunidad empezó a constituirse paulatinamente a partir de expertos (algunos de ellos académicos) vinculados a las evaluaciones de los primeros programas (en México, Brasil, Nicaragua, Costa Rica y Honduras). Asimismo, se identificaron los formuladores de políticas locales y directivos de los PTC implementados, quienes fueron acumulando experiencia significativa al respecto. Por último, funcionarios de la banca multilateral que se vieron involucrados en diversa magnitud en los programas, y en los años siguientes se integrarían también expertos de otros organismos especializados. La característica común que permite que este grupo de personas se identifique como una comunidad epistémica y se distinga de otros actores colectivos, es su conocimiento acerca de los PTC, adquirido desde la práctica, academia e investigación y el cual se irá acumulando durante este período y en los años siguientes.

Respecto al primer y segundo ámbito mencionado, el caso de México es ilustrador. PROGRESA (luego Oportunidades) tuvo un origen

principalmente endógeno⁷⁶, y sus creadores fueron algunos de los primeros expertos que contribuyeron a su conocimiento en la región, divulgando sus características y los resultados de las tempranas evaluaciones realizadas. Santiago Levi⁷⁷, por ejemplo, tuvo un papel central en los primeros años del programa y es mencionado de manera frecuente como un referente en la temática. Asimismo, Paul Gertler⁷⁸, economista profesor de la Universidad de California en Berkley, quien asesoró las evaluaciones de impacto llevadas a cabo de IFPRI, realizó también otros análisis y posteriormente ha escrito varios reportes al respecto⁷⁹.

Sobre los funcionarios provenientes de la banca multilateral, es preciso recordar que ésta tuvo diversos roles en estos años. Como ya se ha comentado en los capítulos anteriores, en los primeros casos de Brasil y México la vinculación con los bancos se fue configurando al nivel de intercambio de conocimientos, de asesoría técnica y de apoyo en evaluaciones de impacto. En otros países hubo participación directa a través de préstamos (Nicaragua) o se brindó además cooperación técnica (Honduras). Resultado de estas instancias, se fue consolidando al interior de estas entidades un grupo de expertos a partir de la propia implementación de los programas, del conocimiento que paulatinamente se fue acumulando y de su divulgación a través de las diversas plataformas de estos organismos. Asimismo, estos distintos espacios demuestran que los PTC eran atractivos para los bancos. Por una parte, en cuanto a ser un buen producto para “ser vendido” a los países, considerando que estas instituciones son, antes que todo,

⁷⁶ Al respecto, ya se ha mencionado el debate en torno a cuán endógenos son los primeros programas de Brasil y México (por ejemplo, Peck, 2010). Aquí se sostiene que lo son en gran medida, no obstante la cercanía que pudo existir entre los hacedores de políticas mexicanos y ciertos contenidos que los bancos pudieran estar trabajando, como la focalización, por ejemplo. Ello podría haber contribuido al diseño, pero la motivación y el grupo expertos que los diseñaron, son de manera mayoritaria originarios del país, y no de los bancos.

⁷⁷ Santiago Levi Alzazi (16- 01-1956). Doctor en Economía, Universidad de Boston. Principales cargos. Ministro de Finanzas en México (1994-2000), Director General del Instituto de Seguridad Social Mexicano (2000-2005). Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano del Desarrollo (2008- actualidad).

⁷⁸ Economista, profesor de la Escuela de Negocios Haas y la Escuela de Salud Pública de la Universidad Berkeley de California. Es considerado uno de los pioneros en la evaluaciones aleatorias de programas sociales en países en desarrollo (<http://facultybio.haas.berkeley.edu/faculty-list/gertler-paul> recuperado el 31 de enero de 2014)

⁷⁹ Gertler (2004); Fernald, Gertler y Neufeld (2009); Gertler, Martinez y Rubio – Codina (2006) y Fernald, Gertler y Neufeld (2008).

bancos. “El banco tiene que promover el desarrollo, pero al final tiene que entrar en el negocio donde la clase del proyecto a financiar es relevante... un banco que no gestiona préstamos desaparecerá” (Experto PTC, FAO). Los programas constituyen modelos concretos y acotados, que significan “un flujo predecible de recursos” (Experto en PTC, BID). Junto con ello, abrieron una posibilidad para que estas entidades se vincularan de manera directa con las políticas sociales regionales; “los bancos tienen que ejecutar, entonces les dieron la posibilidad de hacer su trabajo de manera instrumental” (Experto PTC, CEPAL).

Los funcionarios de los sectores sociales de los bancos, encargados de vincular a los países con los programas, también contribuyeron a que éstos se fueran instalando al interior de las entidades como un instrumento importante; incluso significando aquellas ciertas adaptaciones institucionales. En el caso del BID, por ejemplo, se desarrolló un proceso formal para que éste pudiera otorgar los préstamos. Ello, ya que el Banco contaba en ese momento con dos tipos de instrumentos, los préstamos de inversiones y los préstamos de políticas. Cuando se solicitaron los préstamos para los programas en Honduras y Nicaragua, “el departamento legal tenía bastantes reticencias, porque decían (...) esto no es un préstamo de inversión (...) Entonces hubo un período de larga duración entre los equipos técnicos y los equipos legales de los bancos para hacer entender que el incentivo a la demanda, (...) hay que entenderlo como un préstamo de inversión. (...) Antes de llegar el financiamiento de parte del BID se tuvo que liberar por parte del departamento legal esta conceptualización” (Experto PTC, BID). Si bien la magnitud de este proceso interno de los bancos no puede ser abordada en detalle en este estudio, demuestra que los bancos se sumaron a esta iniciativa, y que durante esta ola de difusión implicó un aprendizaje -en distinta magnitud- para todos los actores involucrados. Se trataba, en definitiva, de un programa que “nadie conocía hace 15 años (...) y hubo que desarrollar e identificar (por parte de los bancos) la capacidad técnica para responder a demandas operativas específicas que tenían los programas, como un sistema de focalización” (Experta PTC Banco Mundial).

En cuanto a las conexiones e iniciativas que permitieron la vinculación y contacto de sus miembros, junto con su paulatina influencia en la creación de este consenso acerca de los PTC, es posible distinguir

algunas instancias más explícitas vinculadas al proceso de formulación de los programas y otras vinculadas a la banca multilateral. Respecto a lo primero, ello depende de los puntos de encuentro entre los miembros. En los casos en que hubo préstamos y cooperación técnica entre la banca y los países, hubo instancias oficiales donde ello ocurrió. En otros casos, como señalan los expertos entrevistados, pudieran generarse encuentros informales entre los miembros que fueron contactando a los funcionarios de los programas con académicos o funcionarios de la banca.

Si bien en este período todavía eran incipientes, también es posible identificar algunas actividades mediadoras y de exhortación desde la banca multilateral que contribuyen a la configuración y visibilización de los expertos como agentes de difusión de los programas. El BID implementó, a fines de los años noventa, el Diálogo Regional de Política (*Regional Policy Dialogue*, RPD), un mecanismo para promover el intercambio de conocimientos entre los funcionarios gubernamentales de alto nivel de América Latina y el Caribe y expertos en áreas clave de desarrollo⁸⁰. Se tratan diversos temas, tales como innovación, el agua y la salud, educación, energía, mercado de trabajo, la protección social y las redes de salud, entre otros. A fin de facilitar este intercambio, la red promueve la presentación de informes de alta calidad, investigaciones y estudios. La red abocada a Protección Social y Salud, y donde se situaría el debate e intercambio de información acerca de los PTC, comenzaría a reunirse a partir del año 2000 y se convierte en un lugar de encuentro para expertos y directores de programas. Por último, la publicación de documentos con recomendaciones de políticas todavía era acotada durante estos primeros años. Se debe tener en cuenta que se estaban desarrollando los primeros estudios e investigaciones acerca de los programas. De hecho, las primeras evaluaciones de PROGRESA se iniciaron a partir del año 1998 y los resultados se comenzarían a divulgar dos años después (IFPRI, 2000).

⁸⁰<http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/regional-policy-dialogue,2392.html> Rescatado en 20 de noviembre de 2012

5.2. La comunidad epistémica a partir del 2000

La incipiente comunidad de expertos se consolidará durante este segundo período. En ello influirá de manera importante su vinculación con organismos internacionales, junto con las actividades mediadoras y de exhortación llevadas a cabo por la banca y otros organismos internacionales que se desarrollarán con mayor fuerza. Asimismo, se observa que en los últimos años cobran mayor visibilidad las actividades realizadas por otros organismos regionales, tales como CEPAL, OEA, PNUD y FAO, donde se identifican miembros de la comunidad epistémica.

En relación a los integrantes que eran directivos de PTC, se observa que algunos de ellos, debido a su conocimiento en la práctica y su sólido perfil profesional, comenzaron a ser reclutados como personal del Banco Mundial, el BID y la OEA, desde mediados de la década de 2000. Por ejemplo, Verónica Silva⁸¹, una de las responsables del programa Chile Solidario, pasó a ser parte del Departamento de Protección Social del Banco Mundial. Asimismo, Manuel Salazar⁸², de Familias en Acción, Colombia, se integró el año 2002 al BM, al igual que Rogelio Gómez Hermosillo⁸³ de Oportunidades, México, quien es hoy consultor externo del Banco. Santiago Levy, uno de los “padres” de Progresa, desde el año 2007 forma parte del BID, en la actualidad en el cargo de vicepresidente de Sectores y Conocimiento. Casos similares son los de Francisca Rivero⁸⁴, que trabajó en FOSIS, Chile (vinculado al programa PUENTE, componente del Chile Solidario) y pasó luego por OEA, y Graziano da Silva⁸⁵, quien fue parte de

⁸¹ Trabajadora Social. Entre 1999 y 2000, fue Directora de la División Social del Ministerio de Desarrollo y Planificación en Chile (MIDEPLAN). El año 2001 pasa a ser Directora de Programas del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) (Entrevista personal realizada 31 de octubre de 2011)

⁸² Economista. Director de Familias en Acción, Colombia. Desde 2002 en Banco Mundial (Entrevista personal realizada 26 de marzo de 2012).

⁸³ Sociólogo. Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, México, entre 2001 y 2006. A partir de 2007 consultor internacional del Banco Mundial (Entrevista personal realizada 22 de febrero de 2012).

⁸⁴ Trabajadora Social. Funcionaria FOSIS entre 2000 y 2010. Desde 2010 a 2013 en la Red Interamericana de Protección Social, RIPSO, de la Organización de Estados Americanos (OEA). (Entrevista personal realizada 11 de noviembre de 2011).

⁸⁵ Agrónomo. Entre 2003 y 2004 fue Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria, siendo responsable de la aplicación del programa Hambre Zero. A partir del año 2011 fue elegido Director General de la Organización para la

Hambre Cero en Brasil, y luego estuvo en FAO. A partir de ese papel, su influencia como una comunidad es aún mayor. Siguiendo a Haas, en la medida en que una comunidad epistémica consolida su poder burocrático dentro de las organizaciones internacionales, “institucionaliza su influencia e insinúa sus puntos de vista en un espectro más amplio de la política internacional” (Haas, 1992: 4). Considerando además la vinculación de los bancos en los procesos de formulación de algunos programas, el rol que adquieren en esta nueva posición pudiera implicar un mayor grado de influencia en la toma de decisión de los países.

En ese sentido, es posible afirmar que la legitimidad de los miembros de la comunidad está basada en su propia experiencia, y también fortalecida en algunos casos por su vinculación con los organismos internacionales. Este aspecto tiene consecuencias positivas para la comunidad y su influencia, y también lo tuvo para el rol de los bancos en su vinculación con los PTC de la región. La incorporación de expertos fue parte de un proceso de aprendizaje, de enriquecer la información acerca de los PTC. “En el Banco Mundial hemos aprendido, nos enteramos de lo que México, Brasil, Chile estaban haciendo...” (Ex Director Familias en Acción/Actual Experto BM). En efecto, como resultado de este proceso de incorporación es posible distinguir dos grupos: entre quienes tienen un perfil profesional y que usualmente ingresan desde el inicio de su carrera a trabajar al Banco. Un segundo grupo son las personas que se integran después de haber trabajado en los gobiernos de la región (Experto PTC Banco Mundial/ex Director de programa), como es el caso de los ex directivos que se han identificado. Asimismo, en especial en el caso del BM, se ha observado un proceso en el cual se ha tratado de incluir entre los funcionarios dedicados a la región, personal que cuente con un “perfil latinoamericano” (Expertos PTC, CEPAL y BM) y también profesionales provenientes de diversas disciplinas -como es el caso de algunos de los ex directores- para proporcionar un perfil más pluralista, donde los economistas tradicionalmente han predominado (Hall, 2007). En la actualidad “no son solamente los economistas que llegan con los modelitos, los Bancos están más heterogéneos” (Experto PTC, PNUD).

Agricultura y la Alimentación (FAO). (En <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/biography/es/> recuperado el 31 de enero de 2014)

Que algunos miembros de la comunidad estén insertos en la banca multilateral confiere mayor capacidad de influencia, dados los espacios a los cuales acceden gracias a las actividades de estas entidades. Pero asimismo, su rol es mayor dado su carácter de ex directivos de programas; ello facilita las relaciones con los países y el diálogo entre los hacedores de políticas. Los entrevistados concuerdan en que la confianza y la legitimidad son mayores si las recomendaciones o las respuestas a las inquietudes provienen de una persona que ha gestionado un programa. “Si en tu currículum tienes que fuiste gestor de este tipo de programas te miran con otros ojos” (Académico Experto PTC). Señalaron que tanto para los responsables políticos y los directores es más expedito y enriquecedor discutir con otros expertos que utilizan el lenguaje técnico, y que han tenido problemas y preocupaciones similares, cuyas soluciones son posibles de conocer sólo en la práctica. Su perfil facilitaría la circulación de conocimiento con la credibilidad que otorga haber estado involucrado en la implementación y gestión de los procesos, y no solo contar con el conocimiento de diseños y conceptos de políticas (Peck, 2010).

Completa el grupo de integrantes de la comunidad aquellos que destacan por su exhaustivo conocimiento acerca de los programas en la región, obtenido a través de investigación y evaluaciones, y por tanto autores de reportes, libros y estudios sobre los PTC, algunos de ellos muy influyentes⁸⁶. Por ejemplo, Paul Gertler es mencionado como uno de los referentes ya que participó en las primeras evaluaciones de impacto del programa PROGRESA y en base a ello también realizó varias publicaciones. También destacan Ariel Fiszbein⁸⁷ y Norbert Schady⁸⁸ del Banco Mundial y en los últimos años Simone Cecchini⁸⁹ de CEPAL y Fabio Veras⁹⁰ de PNUD.

⁸⁶ Algunas de estas publicaciones son Schady y Fiszbein (2009); Levy y Rodríguez, (2005); Cecchini y Madariaga (2011); Cecchini y Martínez (2011).

⁸⁷ Economista. Actualmente Economista Jefe de la Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial. Ha ocupado diversas posiciones en el organismo desde su ingreso en el año 1991. (En <http://blogs.worldbank.org/es/team/ariel-fiszbein>, recuperado el 31 de enero de 2014).

⁸⁸ Economista. Asesor Económico Principal para el Sector Social en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asesor también en Banco Mundial y en UNICEF, y ha sido profesor en las universidades de Georgetown y Princeton. (En <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-humano/norbert-schady,4739.html> recuperado el 31 de enero de 2014).

⁸⁹ Economista. Investigador de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Se dedica al estudio de las políticas y programas de protección social y reducción de la

En cuanto a las actividades mediadoras y de exhortación -que permiten el encuentro entre los expertos y constituyen vías de influencia acerca de su enfoque acerca de los PTC-, éstas se desarrollan de manera más importante durante este período. A partir del 2001 comenzó a operar en el BID la Red de Protección Social y Salud, como parte de la iniciativa Diálogo Regional de Política ya mencionada. Su objetivo principal es “la creación de un foro donde los países de la región puedan compartir experiencias, aprender acerca de las prácticas llevadas a cabo fuera de la región y explorar oportunidades para la cooperación regional en las áreas de reducción de la pobreza y la protección social” (BID, 2001: 1). Está constituida por los viceministros y sus secretarios respectivos de los países de la región, quienes buscan identificar oportunidades de cooperación técnica entre el Banco y los países. La red financia reuniones anuales donde los representantes analizan y discuten temas críticos identificados a través del diálogo constante entre el Banco y los Estados miembros⁹¹. Desde su inicio hasta el año 2012, se han realizado 11 reuniones hemisféricas de esta red, todas en Washington, DC⁹². Dado que los PTC constituyen uno de los programas más importantes en ese sentido, en muchos de estos encuentros se dedicaban presentaciones a vincular los programas con la temática central del encuentro; por ejemplo en el 10º Encuentro, la temática se centró en los PTC y la inclusión financiera. En el marco de esta red, se han organizado reuniones anuales desde 2001⁹³, con la correspondiente producción de documentos y material relacionado que se solicitan de los expertos (alrededor de 230 documentos están

pobreza en la región, y es experto en el tema de indicadores sociales (Entrevista personal realizada el 23 de noviembre de 2011).

⁹⁰ Investigador del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), UNDP. (Entrevista personal realizada el 14 del noviembre del 2011)

⁹¹<http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/social-protection-and-health-network,2395.html> Rescatado el 20 de noviembre de 2012

⁹²<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dialogo-regional-de-politica/reuniones-proteccion-social,3247.html> Rescatado el 10 de febrero de 2013. Los encuentros se realizaron el 11 de junio del 2001; 10 de diciembre del 2001, 23 de mayo del 2002, 11 de noviembre de 2002, 23 de mayo del 2003, 9 de diciembre del 2003, 11 de noviembre del 2004, 24 de abril del 2006, 13 de septiembre del 2007, 6 de noviembre del 2008, 29 de octubre del 2009.

⁹³ Desde el 2000, se han desarrollado 20 encuentros, algunos de ellos hemisféricos y otros subregionales (zona de los Andes y el Caribe). <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/meetings-social-protection,3247.html> Rescatado el 20 de noviembre de 2012.

disponibles en la página web⁹⁴). En estas actividades se comienza a repetir la presencia de expertos invitados por los bancos, cuyos nombres se tornan un referente en determinadas materias y son parte de la comunidad epistémica. Por ejemplo, Santiago Levy asistió como invitado al primer Diálogo Regional de Políticas el año 2001, en su rol de Director del Instituto Mexicano del Seguro Social. Asistiría también años después al 11° Encuentro el año 2009⁹⁵. Asimismo, el experto argentino Fabián Repetto⁹⁶ ha estado presente en cuatro de estos encuentros⁹⁷ e Ignacio Irrarázaval, experto chileno, estuvo en tres de ellos⁹⁸. Otros expertos asistentes a alguno de estos encuentros fueron Norbert Schady, del BID, Rita Combariza⁹⁹, experta colombiana, y Paul Gertler¹⁰⁰. Todos ellos tienen un conocimiento sólido acerca de las iniciativas, que abarcan desde el marco conceptual hasta aspectos prácticos.

Miembros de la comunidad también estuvieron presentes en el Primer Taller Internacional sobre PTC, realizado en Puebla, México en mayo de 2002. Este sería el primero de tres encuentros internacionales organizados por la División de Protección Social del Banco Mundial. El objetivo de los Talleres es “ofrecer un forum para que ejecutores de diferentes PTC pudieran compartir sus experiencias - tanto éxitos como desafíos- y aprendieran de sí mismos con el fin de mejorar el funcionamiento de sus programas” (Ayala Consulting Co, 2003: 3). En

⁹⁴ <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/documents-social-protection-health,3272.html> Rescatado el 20 de noviembre de 2012.

⁹⁵ Información recopilada en base a la revisión de las listas de asistentes a los Encuentros Regionales. Rescatado de <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/meetings-social-protection,3247.html>, el 20 de noviembre de 2012

⁹⁶ Cientista Político. Director del programa de Protección Social de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Argentina. Consultor de UNICEF, UNESCO, CEPAL, PNUD, BID y BANCO MUNDIAL. (En <http://cippec.org/priorizarlaequidad/entrevista-a-fabian-repetto/> Recuperado el 31 de enero de 2014).

⁹⁷ En 1°, 3°, 7° y 8° encuentros regionales, realizados los años 2001, 2002, 2004 y 2006. Idem.

⁹⁸ En el 7°, 8° y 10°, los años 2004, 2006 y 2009. Idem.

⁹⁹ Profesional de las Ciencias Sociales. Coordinadora Nacional Familias en Acción, Colombia, entre 2001-2012 (En <http://cippec.org/priorizarlaequidad/entrevista-a-rita-combariza-cruz/> Recuperado el 31 de enero de 2014).

¹⁰⁰ Expertos y funcionarios del BID también eran miembros recurrentes en estos seminarios. No todos ellos son considerados miembros de la comunidad epistémica, ya que para ello deben haber ejercido influencia también a través de otras redes y ser convocados a otras actividades en función de su conocimiento acerca de los PTC.

efecto, estas instancias constituyeron un punto de encuentro entre los miembros de la comunidad y de intercambio de información y divulgación acerca de los PTC. Junto con ello, la calidad de los expositores y que fuera organizado por el Banco Mundial le otorgaba relevancia a los eventos. De hecho, son mencionados reiteradamente como un referente para los directivos de los programas y expertos. En el Primer Taller realizado el 2002, destacó la presentación de Rogelio Gómez Hermosillo, del programa Oportunidades y también dos expertas del Banco Mundial, Laura Rawlings¹⁰¹ y Margaret Grosh¹⁰². Ellas también realizarían presentaciones en el Segundo Taller que se efectuó en Sao Paulo, Brasil, el año 2004. Asimismo, se expusieron las experiencias de Brasil, Chile, Colombia, entre otras, destacando la participación de directivos nacionales como Verónica Silva, del Chile Solidario, y Ana Fonseca, del Ministerio de Desarrollo de Brasil, como también Michelle Adato del IFPRI. Dos años más tarde se realizó el Tercer Taller sobre los PTC en Estambul, Turquía. Este taller fue el primero fuera de América Latina, tuvo una convocatoria más numerosa que los anteriores (cerca de 300 personas) y se presentaron también experiencias de otras regiones, como los PTC de Turquía, Sudáfrica, Bangladesh y Kenia. Se privilegió la presencia de gobiernos y sus contrapartes que estuvieran implementando programas o estuvieran considerando hacerlo (www.worldbank.org¹⁰³). Algunos de los expertos identificados que nuevamente están presentes son Norbert Schady y Ariel Fiszbein del Banco Mundial, Rogelio Gómez Hermosillo, de Oportunidades México, y Rita Combariza de Colombia. El alcance global de este Tercer Taller se explica debido a la concentración que los PTC ya habían alcanzado en América Latina, y la presencia emergente en otros países fuera de la región. De hecho, en la primera Conferencia participaron representantes de 8 naciones, en el segundo de 25 y el tercero de 40, reuniendo 375 participantes presenciales y aproximadamente 1600 a través de las conferencias en

¹⁰¹ Economista. Actualmente especialista en Monitoreo y Evaluación para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. También ha sido consultora del grupo de investigación de Desarrollo Económico del Banco Mundial (en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79646/Dc%202003/courses/dc2003/presenters/rawlings.html> Recuperado el 31 de enero de 2014)

¹⁰² Economista. Jefe de la sección de Desarrollo Humano del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. (En <http://blogs.worldbank.org/es/team/margaret-grosh> Recuperado el 31 de enero de 2014)

¹⁰³<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SP/LP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html> Recuperado el 20 de noviembre de 2012.

línea del sitio web (Banco Mundial, 2006). Junto con ello, ya se había generado y acumulado información sobre el funcionamiento de los PTC. En la convocatoria del Banco Mundial se señalaba que una “primera generación” de programas ya mostraba resultados de evaluaciones con un aumento en la matrícula escolar, controles de salud y consumo en el hogar (www.worldbank.org)¹⁰⁴. Este encuentro se realiza por tanto en un momento donde los PTC ya han alcanzado un cierto grado de madurez en comparación con los dos anteriores.

Hubo también otras actividades que fueron constituyendo instancias de intercambio y divulgación del conocimiento acerca de los PTC y donde se fue perfilando un rol de los expertos de la comunidad. Uno de ellos fueron los llamados “viajes de estudio”, que constituyen misiones de investigación donde los hacedores de políticas de uno o varios países pueden obtener experiencias de primera mano. “Desde 2001, el Banco ha organizado viajes de estudio del Programa Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia y Bolsa Familia en Brasil con más de 30 países. (...) Los viajes de estudio se adaptan a las necesidades de los participantes y se han cubierto todos los aspectos de los PTC” (IEG, 2011). El Banco Mundial apoyó los viajes y también los países los han llevado a cabo de manera individual. Así, México, Brasil, Colombia y Chile han acogido a hacedores de políticas, coordinando y definiendo un cronograma, la información y los lugares de interés para los visitantes. “Hemos recibido visitas de diversos países de América Latina y también del resto del mundo, numerosas visitas durante el año” (Ex Director Programa Puente-Chile Solidario). Estas permitieron el contacto entre los expertos nacionales, lo que contribuye al intercambio de conocimiento y generación de confianzas. Igualmente, el Banco Mundial ha financiado las “Visitas de Expertos”, esto es, cuando un experto del Banco o un asesor externo viaja a un país para apoyar el diseño e implementación del programa. En las entrevistas se mencionan, por ejemplo, a Verónica Silva, Rogelio Gómez Hermosillo y María Concepción Steta Gándara¹⁰⁵, quienes fueron invitados a presentar sus conocimientos acerca de los PTC, lo cual fue contribuyendo a su reconocimiento entre los hacedores de políticas como expertos en la materia.

¹⁰⁴<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SP LP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html> Recuperado el 20 de noviembre de 2012.

¹⁰⁵ Fue Directora General de Planificación y Evaluación del programa Oportunidades, entre 2004-2009. Actualmente especialista en Protección Social y miembro del Grupo de Expertos Globales de Redes del Banco Mundial.

En cuanto a documentos de divulgación, se observan a partir del 2000 algunas publicaciones más completas que aportan una perspectiva amplia sobre los programas, recogiendo los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo en las primeras iniciativas. En *Evaluando el impacto de los programas de transferencia condicionada* (Rawlings y Rubio, 2005) se analizaron las evaluaciones de la primera generación de PTC en Brasil, México, Nicaragua y Colombia. Asimismo, en *Redistribuyendo el ingreso de los pobres y los ricos: transferencias públicas en América Latina y el Caribe* (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006) se plantea que han demostrado tener un impacto favorable en cuanto al capital humano y capacidad para romper con la transmisión inter-generacional de la pobreza. Publicado por el BID, Bouillon y Tejerina (2006) también analizan las evaluaciones de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México (desarrolladas entre 1997-2003). Concluyen que son “instrumentos muy efectivos” para reducir la pobreza y la desigualdad “en el largo plazo” y para aliviar la pobreza “en el corto plazo” (Bouillon y Tejerina, 2006). Los autores de estas publicaciones son los mismos expertos cuya presencia es recurrente en los talleres y conferencias y que son mencionados como referentes por los hacedores de políticas.

A mediados del 2000 también se publican reportes con un carácter de compilatorio regional y que señalan una postura oficial de la banca hacia los PTC. Ariel Fiszbein y Norbet Schady (2009) son autores de *Las Transferencias condicionadas reduciendo pobreza hoy y en el futuro*, libro en el cual el Banco Mundial recoge la experiencia y lo analizado en estos años. En el Reporte Anual 2005 del BID (2006) se señaló que los PTC han sido exitosos en “reducir los niveles de pobreza, promover la acumulación de capital humano y el acceso a los servicios sociales básicos” (BID, 2006). Estos trabajos recogen información acerca de varios países y establecen puntos críticos y los aprendizajes respecto a los programas¹⁰⁶. Se aprecia una postura oficial favorable ante los programas y recomendaciones específicas respecto a las fortalezas y debilidades de los PTC.

Por último, una iniciativa relevante desde la banca es la “Comunidad de Prácticas” sobre los PTC, que se definen como un “grupo informal de profesionales que comparte conocimientos sobre problemas comunes de desarrollo, en la búsqueda de soluciones conjuntas” (BM,

¹⁰⁶ Por ejemplo, Bouillon y Tejerina (2006), Tejerina (2006), Rawlings y Rubio (2005) y Fiszbein y Schady (2009).

s/f). El BM cuenta con numerosas comunidades en prácticas en relación con una amplia gama de cuestiones y se les considera como “el corazón y el alma del intercambio de conocimientos en la organización, debido a la riqueza de experiencias, puntos de vista y perspectivas -el capital social y organizativo del Banco– que sus miembros ofrecen” (BM, s/f). La Comunidad de Prácticas sobre los PTC fue creada en el 2006 debido al creciente interés de países como Chile, Brasil, México, El Salvador y Colombia, quienes solicitaron al Banco Mundial que actuara como facilitador regional del conocimiento, el aprendizaje y la innovación sobre los programas (IEG, 2011). A partir de ese momento se ha desarrollado un trabajo activo que incluye reuniones anuales, 3 ó 4 videoconferencias al año, intercambio de información por e-mail, publicaciones de informes y conjuntos de datos en el sitio web, una videoconferencia titulada “Círculo de Aprendizaje” y sesiones cara a cara entre expertos, entre otros (Experto BM y Fiszbein y Schady, 2009). Destaca también un Taller de Análisis y Reflexión realizado en enero de 2008 en México, que buscaba analizar las lecciones de los PTC “a 6 años o más de su instalación” (Banco Mundial, 2008). En este taller participaron funcionarios de alto nivel de los PTC de Chile, Colombia, Brasil, El Salvador y México. En cuanto a los expertos, asistieron los encargados del Banco ya presentes en ocasiones anteriores, como Helena Ribe¹⁰⁷, Polly Jones, Emanuela Galasso¹⁰⁸, y también ex directivas de programas de la región, ya integradas al Banco Mundial, como Verónica Silva y María Concepción Steta; también expertos del BID y de PNUD. Los responsables políticos y expertos de otros organismos internacionales están de acuerdo sobre la importancia de este grupo y su capacidad de generar mayor impacto que, por ejemplo, la participación en un seminario anual (Experto PTC, CEPAL).

El conjunto de documentos e informes, sobre la base de las numerosas evaluaciones de los programas, constituyen una fuente de

¹⁰⁷ Economista. Directora del programa de Protección Social para América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Ocupó también una serie de posiciones directivas en el Banco (Entrevista personal realizada 8 de marzo de 2012)

¹⁰⁸ Economista, Investigadora del grupo de pobreza del grupo de Investigación de Desarrollo del Banco Mundial. Funcionaria del Banco Mundial desde el año 2000 (En

<http://econ.worldbank.org/external/default/main?authorMDK=167976&theSitePK=469372&pagePK=64214821&menuPK=64214916&piPK=64214942> recuperado el 31 de enero de 2014)

legitimidad y cumple el papel de exhortar, invitar al debate acerca de la pobreza y de las soluciones que los países pueden seguir. Muchos de ellos responden a las peticiones de los propios gobiernos, otras corresponden a estudios desarrollados por los mismos organismos, junto con el debate y el intercambio de información de las universidades o centros de investigación que se solicitan para seminarios y reuniones. Además, las bases de datos públicas permiten el acceso a información sistematizada sobre los PTC y contribuyen a su difusión. “Esa preeminencia que más bien está garantizado en la cantidad de estudios, análisis, evaluaciones, experimentos que se han desarrollado. Yo diría (...) que estos programas son uno de los programas sociales más estudiados en la historia de las políticas públicas” (Experto PTC, Banco Mundial). Todos los recursos integran un amplio conjunto de conocimientos acerca de los programas, que es sólido en cuanto a su evidencia empírica y amplitud de temas que abarcan, y que continúa creciendo de manera constante.

5.3. La comunidad epistémica y otros organismos internacionales

En los años más recientes, la comunidad epistémica ha ido incluyendo en su debate los desafíos que los PTC implican en la lógica de los derechos sociales y la protección social, junto con advertir, ya con mayor experiencia frente al tema, acerca de sus debilidades o aspectos complejos. Ello se manifiesta en la preeminencia de expertos que ponen énfasis en estas temáticas y el rol más relevante de organismos internacionales cercanos a este enfoque, esto es CEPAL, FAO y OEA. Son estos organismos quienes además han liderado en estos últimos años las actividades vinculadas a la acumulación de conocimiento y debate acerca de los PTC y en donde se identifican a los expertos de la comunidad. “Al principio el Banco era más importante. Hoy esa comunidad es muy heterogénea como los programas son heterogéneos, y hay otros actores preeminentes. Por ejemplo, CEPAL (...) y OEA” (Experto PTC, PNUD). Estos organismos tendrían, según algunos entrevistados, mayor legitimidad entre los hacedores de políticas y expertos. “Es más interesante un taller organizado por la CEPAL que un taller organizado por el Banco. (...) Yo creo que la correlación de fuerzas ha cambiado lo suficiente” (Experto PTC, PNUD).

Su presencia tardía en este proceso podría explicarse porque la banca tuvo en algunos casos un rol esencial desde un comienzo a través de los préstamos monetarios, acción que estos organismos no realizan. Sus objetivos y sus capacidades, por tanto, difieren a los de la banca multilateral. “Yo creo que tenemos contribuciones distintas, ideas un poco distintas, (...) y obviamente tenemos una injerencia menor, porque una cosa es ir donde un país con buen presupuesto de financiación directa o de asistencia técnica (...) nosotros que tenemos pocos recursos (...) vamos con ideas y los que nos quieren escuchar bien y los que no, no” (Experto PTC, CEPAL). En ese sentido, su participación en el debate acerca de los PTC coincide con la existencia de mayores antecedentes e información y una mirada más compleja y comprensiva hacia los programas.

La atención puesta, de manera oficial, por CEPAL en los programas es, en cierta forma, tardía. Uno de los primeros trabajos en abordar una caracterización y análisis de las fortalezas y debilidades de los PTC es el de Pablo Villatoro (2004), reeditado al año siguiente en la revista de CEPAL. Asimismo el de Lorena Godoy, que abordó el programa de Renta Mínima de Brasil (que más tarde sería parte de Bolsa Familia), aunque no es mencionado y/o definido como un PTC. Otros trabajos se centraron en aspectos específicos, como su impacto en ámbitos tales como el género, la educación, las características institucionales¹⁰⁹. Se trataba de trabajos puntuales, algunos de ellos vinculados a investigaciones sobre otros temas donde los PTC pudieron ser incluidos (Entrevista Experto PTC CEPAL). El interés oficial acerca de los PTC por parte de CEPAL se inicia en el 2005-2006, tal como se refleja en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006), presentado al trigésimo primer período de sesiones. En particular en el Capítulo V se presentó un análisis de los programas sociales donde “se da especial importancia a los que han tenido más cobertura y difusión en el pasado reciente: los programas de emergencia vinculados al empleo y los programas de transferencias condicionadas” (CEPAL, 2006: 150).

Asimismo, fue a partir de esos años que el enfoque de derechos sociales y la protección social tomó protagonismo en la agenda de investigación del organismo (Cecchini y Martínez, 2011). Desde esa perspectiva, CEPAL recomienda que los Estados deben cumplir con su responsabilidad en los compromisos adquiridos con la comunidad

¹⁰⁹ Por ejemplo, (Godoy, 2004) y (Armas, 2005)

internacional en relación con el respeto, la protección y la promoción de los derechos sociales, y para la adopción de medidas concretas a través de las políticas de protección social (CEPAL, 2006).

Teniendo en cuenta esta perspectiva de la protección social, los PTC son una herramienta específica que debe ser analizada en este contexto. En este sentido, en los años siguientes CEPAL desarrolló una amplia producción de conocimiento sobre el tema¹¹⁰. Hay obras completas que proporcionan información acerca de la realidad en la región, teniendo en cuenta las características de los programas y su papel en la protección social. En 2008 se publicó un estudio acerca de la contribución de los PTC al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es decir, el grado en que los países que aplican los programas han reducido (o no) la pobreza (León, 2008). Otro trabajo central publicado desde CEPAL es el de Cecchini y Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Se trata de un análisis minucioso y completo de los programas de la región, considerando diversos aspectos tales como sus características centrales, tipo de condicionalidad, impacto, institucionalidad, entre otras. Por último, en *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* se analizan los programas en cuanto a su relación con la protección social y el enfoque de derechos (Cecchini y Martínez, 2011) y desde esta perspectiva se discuten sus fortalezas, debilidades y desafíos. Como ya se ha comentado antes, los autores clasifican los programas en función de su tipo de condicionalidad (suave o fuerte) y con respecto a si son parte de un sistema de protección social. En esa línea, los PTC se consideran como un componente, generalmente el que permite la entrada al sistema, por estrategias más amplias de protección social. Estas obras son el fruto de la investigación realizadas por los expertos del organismo, y también los resultados de los debates y ponencias de expertos en talleres y seminarios organizados por CEPAL¹¹¹. En ese sentido, de la misma manera que

¹¹⁰ En términos de acceso a la información es importante mencionar la base de datos de CEPAL, donde es posible encontrar la descripción de los principales componentes de los PTC de la región, estadísticas y documentos. En <http://dds.cepal.org/bdptc/> Además los documentos de trabajo, tales como la Serie de Políticas Sociales, que difunden estudios sobre aspectos más específicos de los programas. Por ejemplo Roman, (2010), Villatoro, (2005), Rodríguez, (2010) y Arim, Cruces y Vigorito (2009).

¹¹¹ Taller de Expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones” Organizado por CEPAL y GTZ, Santiago, 5-6 Nov. 2009. Asimismo,

se observa en la banca, los autores de estos estudios son miembros de la comunidad epistémica, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez por ejemplo, participantes en los seminarios y encuentros, y que son mencionados como referentes por los hacedores de políticas.

Todas estas acciones y publicaciones realizadas por CEPAL constituyen una plataforma de discusión para los expertos que participan, y constituyen puntos de encuentros con los hacedores de políticas nacionales. Además, en comparación con otros organismos, CEPAL mantiene una relación más estrecha con universidades y centros académicos, como la Universidad de Chile y Universidad Católica de Chile, CIPPEC en Argentina y la UNAM en México (Experto PTC CEPAL). Por último, una de las más recientes iniciativas de CEPAL es un nuevo sitio web dedicado al tema de la protección social creado el año 2012¹¹². Su objetivo es difundir el trabajo desarrollado y acumulado por la División de Desarrollo Social de CEPAL y otras instituciones en materia de protección social. En la línea de lo que se venía comentando, la base de datos de CEPAL que ya existía hace algunos años, pasó a ser un componente de este sitio web sobre protección social, junto con una nueva base de datos acerca de pensiones¹¹³. Considerando lo anterior, CEPAL, como organismo internacional, ha provisto una plataforma para la discusión de expertos, intercambio de conocimientos entre países y asimismo, provee de importante información sistematizada acerca de los PTC. De esta forma, se vincula con la formulación y el análisis de políticas sociales nacionales de la región.

Otro organismo de las Naciones Unidas que ha desarrollado un papel preeminente y que ha facilitado la influencia de los expertos de la comunidad es la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (establecido en 1945). La FAO, con su oficina regional situada en Santiago de Chile, comenzó desde el 2006 con el lanzamiento de la “Iniciativa para América Latina y el Caribe sin hambre” (una instancia político-institucional de incidencia para erradicar el hambre en la región dentro de una generación), y ha centrado su trabajo en fortalecer la dimensión del acceso a las familias más pobres a la alimentación. En ese contexto, la FAO también

CEPAL ha co-organizado varios de los Seminarios organizados por FAO mencionados más adelante.

¹¹² <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/> rescatado el 20 de enero de 2013.

¹¹³ <http://dds.cepal.org/bdps/> rescatado el 20 de enero.

focalizó su labor en la evaluación de los PTC y su impacto en la erradicación del hambre y la nutrición de los niños y para intercambiar información sobre los programas entre los expertos y los políticos a través de seminarios periódicos¹¹⁴. Sin embargo, hubo un cambio parcial de este énfasis en el 2006 con su nuevo director, Graziano da Silva, quien participó en el diseño e implementación del Hambre Cero en Brasil¹¹⁵, el sistema integrado de las políticas sociales en los que Bolsa Familia es un componente. La llegada de este experto que es parte de esta comunidad sobre los PTC, puso la atención en el impacto de los PTC en la nutrición y en la protección social. Por esta razón, los seminarios son considerados como una oportunidad para difundir el análisis de los programas y su relación con la obtención de una nutrición adecuada para la población en condiciones de pobreza extrema. Estas instancias pasaron de tener muy pocos participantes y socios durante los primeros años, hasta alcanzar grados crecientes de complejidad, con la participación y la colaboración inter-agencias (Experto PTC FAO). A partir del año 2006 se han llevado a cabo 7 seminarios internacionales, con la asistencia de expertos de la región y de otros organismos como CEPAL, académicos, centros de investigación y gobiernos¹¹⁶. Se realizó también un Taller de Expertos el año 2011¹¹⁷. Considerando este conjunto de actividades, se identifica la participación de varios de los miembros de la comunidad, como

¹¹⁴ Fonseca, 2008; Garret, Bassett y Marini, 2009; Hoddinott y Bassett, 2009; Paes Sousa y Pacheco, 2009.

¹¹⁵ Graziano da Silva participó en la elaboración del programa Hambre Cero y en su implementación como Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate del hambre. Hambre Cero tiene el objetivo de asegurar el derecho humano de contar con una alimentación adecuada, promoviendo la seguridad alimentaria y contribuyendo a la conquista de la ciudadanía entre la población más vulnerable. Es un sistema integrado de políticas, que tiene componentes de acceso para la alimentación, fortalecimiento de la familia rural, generación de ingreso y coordinación y compromiso social.

¹¹⁶ “I Seminario de Programas de Transferencias Condicionadas”, Santiago de Chile, 4 - 5 de diciembre de 2006; “II Seminario Programa Transferencias Condicionadas”, Santiago, 3 - 4 Diciembre de 2007; “III Seminario Programa Transferencias Condicionadas”, Santiago, 1 - 2 diciembre de 2008; “IV Seminario Programas Transferencias Condicionadas”, Santiago, 5 - 6 Noviembre de 2009; “V Seminario Programas Transferencias Condicionadas, perspectivas de los últimos 10 años”, Santiago, 30 de septiembre y 1º de octubre de 2010; “VI Seminario programa Transferencias Condicionadas”, Santiago, 29 - 30 Sept. 2011; “VII Seminario Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y protección Social en América Latina y el Caribe”, Santiago, 22 y 23 de noviembre de 2012.

¹¹⁷ Taller “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos”, realizado el 17 y 18 de marzo del 2011, en Santiago de Chile.

Verónica Silva, Ana Fonseca (como consultora FAO y/o ministra del gobierno brasileño), José Graziano da Silva (FAO), Simone Cecchini, (CEPAL), Rodrigo Martínez (CEPAL), Francisco Pilotti (OEA), Laura Pautassi y expertos de IFPRI, como Jere R. Behrman o John Hoddinot.

En el último seminario realizado en noviembre de 2012, quedó de manifiesto la importancia de estas instancias y el giro temático que se ha generado hacia el desafío de avanzar en protección social. En los discursos inaugurales, Adoniram Sanches, oficial de Políticas de FAO, sostuvo que “los PTC ya han quedado atrás y se está avanzando a sistemas de protección” en la región (www.rlc.fao.org¹¹⁸). Para el año 2012, se previó la “ampliación temática del VII evento con el fin de abordar los distintos desafíos que impone la protección social en zonas rurales en sus pilares contributivo, no contributivo y las regulaciones laborales, entendiendo que sólo a través de sistema de protección integrales se podrá fortalecer y consolidar un estado permanente de seguridad alimentaria para la población más vulnerable de la Región” (FAO, 2012). En otras palabras, y como fue planteado por Martín Hopenhayn, director de la División de Desarrollo Social, CEPAL, “este era el seminario PTC y ha ido evolucionando hacia la visión de que en la región se requieren sistemas más integrales y complejos” (www.rlc.fao.org¹¹⁹).

Desde septiembre de 2009, la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene un papel importante como plataforma para el debate acerca de los PTC, cuando se creó la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). El lanzamiento fue el 2 de septiembre en Nueva York y asistieron Presidentes de Estado y representantes de Chile, Estados Unidos, México y Colombia, entre otros¹²⁰. La red es una comunidad de ministerios y agencias nacionales de desarrollo

¹¹⁸ Discurso inaugural de Adoniram Sanches, oficial de Políticas de la FAO, Seminario FAO, noviembre 2012. Rescatado el 10 de febrero de 2013 de <http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/agenda/septimo-seminario-internacional-seguridad-alimentaria-pobreza-rural-y-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe/presentaciones/>

¹¹⁹ Discurso inaugural de Martín Hopenhayn, director de la División de Desarrollo Social, CEPAL. Seminario FAO, noviembre 2012. Rescatado el 10 de febrero de 2013 de <http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/agenda/septimo-seminario-internacional-seguridad-alimentaria-pobreza-rural-y-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe/presentaciones/>

¹²⁰ <http://redproteccionsocial.org/> rescatado el 7 de febrero de 2012. Destaca la participación de Hillary Clinton, como secretaria de Estado de Estados Unidos.

social, en colaboración con las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la academia, para promover el intercambio y la transferencia de experiencias y conocimientos sobre protección social¹²¹. Además, trata de constituir un lugar de encuentro para los actores institucionales claves, implementar mecanismos de cooperación en la región y generar una comunidad de práctica de los responsables políticos y expertos a través de una red de conocimiento y aprendizaje¹²². Muchas de las actividades que la red ha desarrollado hasta ahora son los seminarios y reuniones de expertos, junto con la creación de programas de mejora para los profesionales del sector de desarrollo social¹²³. Esta red también cuenta con la colaboración de los actores internacionales más importantes de la región, tales como el Banco Mundial, la CEPAL, el PNUD, la FAO, la OIT, entre otros¹²⁴. De hecho, esta cooperación es evidente en la circulación de expertos entre estas actividades (por

¹²¹ <http://www.socialprotectionet.org/espanol/index-4.html> rescatado el 30 de noviembre de 2012.

¹²² Algunos de sus objetivos son: 1. Reunir a actores e instituciones clave de la región a diálogos relacionados con la agenda de protección social. 2. Fortalecer las capacidades institucionales de las agencias de desarrollo social (...), y facilitar una amplia cooperación intersectorial en materia de protección social. 3. Implementar un mecanismo interamericano de cooperación y 4. Generar una comunidad de práctica de tomadores de decisiones en políticas y expertos a través de redes de conocimiento y aprendizaje.

¹²³ Por ejemplo, el “Seminario de Políticas Públicas Intersectoriales: Protección Social, Trabajo y Empleo”, organizado por la OEA, el ministerio del Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social y el Combate contra el Hambre de Brasil, Rio de Janeiro, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2010. El taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para el ministerio de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”, realizado en Brasilia, 15 - 16 de Julio de 2010. Se realizó una segunda y tercera versión de este taller en Brasilia, entre el 4-6 de julio de 2011 y en Santa Marta, Colombia, entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 2012, respectivamente. Asimismo, el “Taller de Aprendizaje Virtual para una más efectiva Política Social” en Coco Palm Resort, Bright St., 10-11 de marzo de, 2011, el Segundo Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional, del 4-6 de julio 2011, en Brasilia, Brasil, y el Tercer Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social, 31 de octubre al 2 Noviembre del 2012, Santa Marta, Colombia. Por último, la Conferencia en el Caribe en “Cooperación Horizontal y Protección Social”, St. Michael, Barbados, 19 y 20 de enero de 2011, entre otras actividades. En <http://redproteccionsocial.org/eventos> rescatado el 10 de febrero de 2013.

¹²⁴ Instituciones asociados a RIPSO: BM, BID, CEPAL, FAO, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Secretaría General Iberoamericana de UNICEF, Programa Mundial de Alimentos, Organización Panamericana de la Salud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ejemplo, el director de RIPSO, Francisco Pilotti, es un expositor frecuente en seminarios de la FAO y Simone Cecchini de CEPAL participa en los eventos de FAO).

Por último, es preciso mencionar las actividades del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)¹²⁵. Este centro está ubicado en Brasilia, y fue fundado el año 2004 como una colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno de Brasil. Sus contribuciones son una base de datos acerca de políticas de desarrollo, su rol como facilitar de diálogo en el Sur y un efectivo uso en las herramientas de comunicación y de promoción para fortalecer el rol de los actores claves en los países en desarrollo (www.ipc-undp.org)¹²⁶. Sus áreas de trabajo son crecimiento inclusivo, desarrollo rural y sustentable, innovación en desarrollo, diálogo Sur - Sur y protección social. En esta última área de trabajo destaca una amplia producción de estudios y reportes¹²⁷ acerca de los PTC en la región e información respecto a los programas en el mundo¹²⁸. En los últimos dos años, se ha definido un énfasis en la relación entre los PTC y la protección social. El enfoque del IPC-IG reconoce la importancia de los PTC en América Latina y en otras regiones y busca abordar su relación con la protección social en la búsqueda de combatir la inequidad, pobreza y exclusión social. En ese sentido, se alinea en el debate que se ha generado en la región y contribuye a la generación e instancias de discusión y a la generación de información relevante. No obstante, el IPC-IG no parece ser todavía un referente tal como lo es CEPAL, considerando que es mencionado en pocas ocasiones por los entrevistados. Incluso uno de ellos señala que “en términos de influencia, de diálogo de políticas, te puedo asegurar que el rol que ha jugado frente a los otros, es mínimo” (Experto PTC BID). Por otro lado, su área de estudio es global y no regional, poniendo especial énfasis en la cooperación Sur-Sur, por lo que es posible encontrar información acerca de los PTC en Asia y África, por ejemplo. Quien sí es identificado como un especialista es Fabio Veras, coordinador de la Unidad de Protección Social y Programas de Transferencias Condicionada. Como miembro de la

¹²⁵ <http://www.ipc-undp.org>

¹²⁶ <http://www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/about/introduction.jsp?active=0>
Rescatado el 9 de enero de 2013.

¹²⁷ <http://www.ipc-undp.org/CctNew.do?active=3> Rescatado el 10 de enero de 2013.

¹²⁸ <http://www.ipc-undp.org/PageNewSite.do?id=101&active=3> Rescatado el 10 de enero de 2013.

comunidad epistémica ha participado en los Seminarios y Encuentros, y ha publicado las investigaciones que se han llevado a cabo desde el IPC-IG¹²⁹.

5.4. Comentarios finales

Teniendo en cuenta el recorrido temporal presentado, se observa desde mediados de los años noventa hasta el 2010 la configuración de una comunidad epistémica que contribuyó a instalar un consenso acerca de los PTC como un programa eficaz para combatir la pobreza en América Latina. En ese sentido, esta evidencia - la identificación de la comunidad epistémica regional, su origen y vías de influencia - contribuye a confirmar la primera hipótesis de la investigación (aunque emergen desafíos futuros que se comentan al final de esta sección).

Presento a continuación una propuesta del conjunto de expertos que constituiría esta comunidad (Cuadro 26). Para ello se aplicó la propuesta planteada en el Capítulo 3; esto es, utilizando la literatura primaria, secundaria, y las entrevistas identificar a quiénes son mencionados de manera recurrente, a los miembros de grupos especializados y a los expositores permanentes de seminarios y conferencias. El grupo propuesto incluye a quienes fueron identificados con estas características durante la investigación. Sin embargo, es imposible afirmar que se trata del grupo definitivo, ya que es probable que se haya omitido a integrantes que no fueron visibles durante el estudio. En consecuencia, no se plantean estos nombres como un listado cerrado. También es preciso mencionar que dada la magnitud de los estudios, análisis e investigaciones acerca de los PTC también se identifican a otros autores y especialistas en el tema¹³⁰ y a funcionarios nacionales vinculados a la implementación de los programas. No obstante, ellos no reunirían las características de una comunidad epistémica, sino que de lo que podría llamarse una comunidad o redes de políticas acerca de los PTC. Esto es una masa crítica más amplia que estudia, analiza e implementa este tipo de programas, pero que no tiene el nivel de conocimiento experto y de

¹²⁹Por ejemplo: Veras Soares, Fabio (2012); Tatiana Britto, Fabio Veras Soares. (2011); Holmes, Rebecca. Jones, Nicola. Vargas, Rosana. Veras Soares, Fabio (2010) y Veras Soares, Fabio. Silva, Elydía (2010).

¹³⁰ Por ejemplo los casos de Ernesto Cohen y Ronaldo Franco, quienes escribieron *Transferencias condicionadas con corresponsabilidad* (2006,) publicado con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta publicación constituye un estudio importante sobre los PTC, pero no cumplen con los otros indicadores planteados.

incidencia que sí se observa en la comunidad identificada en el Cuadro 26.

Cuadro 26

Integrantes comunidad epistémica	
Nombre	Vinculación Institucional
Ariel Fiszbein	Banco Mundial
Cristovam Buarque	Gobernador del Distrito Federal de Brasil, entre 1995-1998, donde implementó Bolsa Escola.
Emanuela Galasso	Banco Mundial
Fabián Repetto	Académico
Fábio Veras Soares	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), UNDP
Francisca Rivero	Chile Solidario. Desde 2010 en OEA
Graziano da Silva	Hambre Cero, Brasil. Actualmente en FAO
Héctor Cárdenas	Tekoporá, Paraguay
Helena Ribe	Banco Mundial
Laura Pautassi	Académico
Laura Rawlings	Banco Mundial
Manuel Salazar	Familias en Acción, Colombia. Desde 2002 en BM.
Maria Concepción Steta Gándara	Oportunidades, México. Desde 2009 en Banco Mundial
Norbert Schady	Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial
Paul Gertler	Académico
Rita Combariza Cruz	Coordinadora Nacional Familias en Acción (2001-2012).
Rogelio Gómez Hermosillo	Oportunidades. Desde 2007 consejero externo Banco Mundial
Santiago Levi	PROGRESA-Oportunidades. Desde 2007 en BID
Simone Cecchini	CEPAL
Verónica Silva	Chile Solidario. Desde 2010 en BM
Fuente: en base a información recopilada por el autor	

La mayoría de los integrantes del grupo desarrolló un rol permanente en el período en estudio, si bien algunos de estos integrantes con un papel más visible y activo que otros. En este sentido, son periódicamente invitados a exponer y participar en los seminarios y conferencias organizadas sobre los programas en los diferentes países de la región y en otras como Asia o África. Además, con frecuencia se les menciona en las entrevistas realizadas como autoridades en la materia y sus libros son referencias imprescindibles. Estos documentos constituyen insumos relevantes para las actividades mediadoras pero también tienen un papel importante como instrumento de exhortación. Como ya he mencionado, los diversos organismos internacionales han llevado a cabo numerosas investigaciones y estudios sobre los PTC y su impacto en la región. La

mayoría de ellos están disponibles en sus páginas web respectivas alcanzando a un amplio espectro de público, que incluye a académicos, políticos, estudiantes y medios de comunicación, entre otros. La información allí presentada cuenta con sólido respaldo empírico, y las recomendaciones específicas para el diseño e implementación de los PTC constituye un recurso esencial, con legitimidad y autoridad, para el debate sobre el tema en la región. En ese sentido, en cuanto al proceso de formulación de políticas, esta información contribuye a la mitigación de la incertidumbre y ofrece perspectivas accesibles y soluciones a los problemas públicos con legitimidad y autoridad. Este tipo de publicaciones cuentan con estos dos últimos aspectos, lo cual les confiere un valor importante en el proceso de negociación de alternativas y de construcción de soluciones de políticas.

La comunidad epistémica coincide en un enfoque integral y multidimensional de la pobreza -un paradigma de políticas sobre la pobreza-, y que las políticas sociales deben contribuir a mejorar las condiciones de vida en diversas áreas. En términos generales, ese enfoque también se observa en los organismos internacionales, en cuanto a la relevancia de las políticas sociales para aliviar la pobreza en la región y el establecimiento de redes de protección social. En los últimos años, CEPAL, OEA y la FAO destacan en este sentido, aunque los bancos, principalmente el BID, también han establecido iniciativas. Sin embargo, existen divergencias entre los bancos y otros organismos - en relación con el debate sobre el papel del Estado y el mercado, y en el ámbito de los sistemas de protección social- que son más evidentes en años más recientes. De hecho, esta divergencia no es nueva, “aunque los bancos de desarrollo tienden a dominar, la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sigue ofreciendo puntos de vista alternativos” (Ervik, 2005:36). En el caso del Banco Mundial, en *Las Transferencias condicionadas reduciendo pobreza hoy y en el futuro*, (Fiszbein y Schady, 2009), se discute el papel de los programas de protección social y de la necesidad de reforzar los componentes de orden social sistema de protección. Sin embargo, también se mencionan como componentes de las redes de seguridad, como en los años noventa. “El potencial impacto de la crisis financiera mundial de 2008 sobre los niveles de vida en el mundo en desarrollo han dado nuevo énfasis social a la importancia de los programas de redes de seguridad (...)” (Fiszbein y Schady, 2009: XI). Asimismo, por ejemplo, sólo se analiza el Bolsa Escuela de Brasil y no el Bolsa Familia, que tiene objetivos más amplios, cercanos a un sistema de

protección social y tampoco se menciona el programa uruguayo PANES, que tiene un componente redistributivo más fuerte (Fiszbein y Schady, 2009). El informe, en ese sentido, difiere de otras publicaciones comparables de CEPAL -que buscan entregar una visión regional de los PTC- ya que el primero pareciera tener el objetivo de promocionar los PTC y de entregar directrices para su diseño. En cambio, Cecchini y Martínez (2011), en las publicaciones de CEPAL, plantean una mirada un poco más crítica a los PTC, estableciendo por ejemplo la idea de que no deben convertirse en “árboles de Navidad” -en el sentido de sumar componentes sin mayor análisis-, expresión que es mencionada en varias ocasiones durante las entrevistas a expertos. Estas divergencias se deben en parte a la naturaleza de las instituciones, sus objetivos, y la preeminencia de ciertos tipos de expertos. Sin embargo, existe acuerdo sobre todo en los primeros años, acerca de los PTC como una política viable para el alivio de la pobreza, en su impacto favorable y su eficiencia. Además, convergen en el medio de validación, es decir, las evaluaciones de impacto, el seguimiento, los métodos de determinación de objetivos, entre otros. Asimismo, en la necesidad de instrumentos verificables para el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Por ejemplo, la confirmación a través de medios (*proxy mean test*) es una característica de casi todos los programas y los expertos coinciden en que fue promovido constantemente por los bancos como la herramienta más pertinente para la selección de los beneficiarios (Expertos PTC, PNUD y BM).

Recapitulando, la comunidad epistémica coincide en los primeros años en una percepción positiva hacia los PTC como un programa efectivo para la superación de la pobreza y en ese sentido fue presentado y divulgado. En los últimos años, con los programas ya instalados en la región, el enfoque busca solucionar las debilidades de los PTC y situarlos en una estructura más amplia de protección social. En cuanto a las vías de influencia y los puntos de encuentro de estos expertos, se observa un rol importante de los organismos internacionales y las actividades mediadoras y de exhortación que realizan. Los expertos poseen un gran conocimiento acerca de los PTC, que se refuerza por la legitimidad de ser expositores frecuentes en los seminarios y actividades mediadoras que se han descrito. Además, el apoyo prestado por las organizaciones internacionales les permite producir informes, libros y publicaciones, y el acceso a bases de datos nacionales e internacionales, contactos con los responsables de

políticas y otros tipos de información. Las numerosas actividades descritas¹³¹ se vinculan con los procesos domésticos de formulación de políticas. Las visitas, los seminarios y el acceso a determinados documentos ocurren durante este proceso y puede influir de una manera u otra, a la definición de adoptar el programa o a los componentes que este tendrá. Las conferencias especializadas, como las realizadas por el Banco Mundial, BID o FAO, suelen incluir la presentación de los casos nacionales, junto con el debate especializado de temáticas referidas a los desafíos de las políticas sociales y los PTC y ámbitos más especializados de operacionalización de los programas (financiamiento, métodos de focalización, indicadores para monitoreo, entre otros).

Todas estas instancias facilitaron la creación de este consenso regional sobre los PTC que constituye una de las variables explicativas para el proceso de difusión de los programas en América Latina e incluso a otros países fuera de la región¹³². En ese sentido, la evidencia recopilada es coherente con la propuesta de operacionalización (Capítulo 3) y confirma el rol de los expertos de la comunidad y de los organismos internacionales. Ello, junto lo comentado en el Capítulo 4 en cuanto a descartar el peso significativo de otras variables externas, permite confirmar la hipótesis 1 de este trabajo. Esto es, la variable que explicaría la difusión de los PTC es la existencia de un consenso acerca de su eficacia; “los PTC son eficientes y funcionan en la

¹³¹ Se incluye un listado general de las actividades y publicaciones de los organismos internacionales comentadas durante el capítulo en el Anexo 4

¹³² Los miembros de la comunidad son mencionados como agentes influyentes en el proceso de explorar alternativas para un programa de superación de pobreza en Nueva York. A partir del año 2006, impresionados por el éxito de Oportunidades y de otros programas de CCT, el Center for Economic Opportunity (CEO), del alcalde Michael Bloomberg, empezó a explorar si un programa similar podría adaptarse para los barrios más pobres de la ciudad de Nueva York (Peck, 2010). Oportunidades Nueva York (2008-2011) estuvo inspirado e influenciado por México, y contó con una cercana colaboración del Banco Mundial (Experto PTC, MRDC). Se realizaron conferencias para conocer las experiencias, donde expertos del BM participaron (Helena Ribe, Ariel Schady, Laura Rawlings, Santiago Levi y Margaret Grosh) (Peck, 2010). Además, tuvieron contactos con hacedores de políticas de México, Chile, Colombia y Brasil. El organismo encargado de implementar el programa fue la Fundación MRDC (<http://www.mdr.org/>) una institución sin fines de lucro, financiado por la Fundación Ford, para contribuir a la investigación y el diseño de políticas en pobreza y educación (Riccio et al, 2010). MRDC ganó una beca de Rockefeller Foundation para financiar una Conferencia Internacional en Bellagio Study and Conference Center, en julio del 2008¹³².

región”. Esta idea ha ido evolucionando en el tiempo, y a pesar de que en términos generales persiste, la mirada en los años recientes es más crítica y aspirar a situar a los PTC en un lugar acotado en sistemas complejos de protección social y que implican además una discusión acerca de los desafíos para asegurar los derechos sociales en la población. Junto con ello, el amplio conjunto de investigaciones y reportes que caracterizan y analizan los PTC han empaquetado los programas en un modelo genérico (considerando por ejemplo los componentes esenciales ya identificados en el Capítulo 1) y que facilita su difusión. Se trata de un producto que puede viajar, es de fácil presentación y discusión.

Ahora bien, la influencia de este consenso acerca de los programas pudo ser más relevante en algunos países que en otros y será a través de los estudios de caso donde se podrá observar. Queda por detectar por ejemplo, la variación en su influencia según las capacidades institucionales de cada país. Junto con ello, si la ejercieron sólo durante la adopción del PTC o en posibles ajustes posteriores. En este capítulo he presentado los argumentos que avalan la variable de la comunidad epistémica regional como un factor explicativo en este proceso de difusión a nivel regional. En los estudios de caso que se presentan a continuación, será posible confirmar el peso de esta variable sobre otras, y también su grado de influencia en el mecanismo de difusión que se observa en la decisión de adoptar un programa. Para tener una mirada a nivel regional más detallada, se requeriría ampliar el número de casos de estudios. También emerge de esta discusión el desafío de abordar en mayor detalle el proceso de instalación de los PTC como un tema relevante al interior de la banca multilateral, y si, por ejemplo, se desarrolló un proceso de aprendizaje, como algunas evidencias preliminares sugieren en el caso de los bancos. Por último, avanzar en identificar con mayor precisión la trayectoria de los expertos y sus grados de influencia en los procesos de adopción de los PTC en los otros casos de la región que no son abordados en esta investigación.

Capítulo 6. Chile. El programa Chile Solidario

En este capítulo se presenta el análisis de caso del programa Chile Solidario (CHS). Este programa nace el año 2002, durante el gobierno de Ricardo Lagos, con el objetivo de promover la integración de las familias en situación de extrema pobreza a las redes sociales del Estado y su acceso a mejores condiciones de vida (Ley 19.949, 2004). Constituye desde sus primeros años el principal instrumento de la política social para la superación de la pobreza en Chile (con certeza al menos hasta el año 2010¹³³), atendiendo el año 2008 a 332.995 familias (CEPAL, 2011).

El capítulo plantea el proceso de formulación del programa -aplicando la propuesta metodológica planteada en el Capítulo 3 - contribuyendo así a la discusión acerca de las hipótesis de la tesis. Por una parte, considero el rol de la comunidad epistémica ya identificada en el Capítulo 5 en su formulación y desarrollo, lo cual se vincula con la primera hipótesis. Luego, retomando la segunda hipótesis se busca identificar él o los mecanismos de difusión posibles (aprendizaje, emulación y coerción moderada). Por último, en relación a la tercera hipótesis, busco testear si la variación entre los mecanismos se relaciona de manera significativa con las características de los actores del proceso de formulación de políticas (políticos y burócratas).

La estructura del capítulo es como sigue. En el primer apartado expongo el contexto económico y político en el que surge el programa. En segundo lugar, explico su proceso de formulación, centrándose en el período comprendido entre los años 2000 y 2002. Por último, analizo el mecanismo de difusión predominante que he detectado durante el proceso de adopción –el mecanismo de aprendizaje- aplicando la propuesta metodológica presentada.

¹³³ A partir de ese año su relevancia ha disminuido dada la inclusión de nuevos programas, y su continuidad, como se comentará más adelante, era incierta al momento del cierre de esta investigación.

6.1. El contexto en el que surge el programa Chile Solidario

El año 2002 gobernaba en Chile la coalición de centro izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, y su Presidente era Ricardo Lagos Escobar. La coalición estaba en el poder desde el año 1990 –primer gobierno democrático luego de 17 años de dictadura militar-, Lagos era su tercer presidente electo y el primero de ellos militante del Partido Socialista.

Dos prioridades estratégicas se observan en los programas de gobierno y políticas implementadas en estos tres períodos: el crecimiento económico y el pago de la deuda social, es decir las graves consecuencias en materia social luego de los ajustes estructurales realizados a fines de los '80. Se optó por una estrategia económica y social amparada bajo el lema de “Crecimiento con Equidad” (Boeninger, 2007); esto es, entrar activamente en el mercado capitalista globalizado, mientras que en lo social se buscó la focalización en los más vulnerables y en generar igualdad de oportunidades (Boeninger, 2007; Raczynski y Serrano, 2003; Larragaña, 2010).

En cuanto al modelo económico, el gobierno dio continuidad a la política económica de los años finales del régimen militar, pero introdujo “ajustes importantes en el ámbito regulatorio, en la prioridad y financiamiento de la política social y en el manejo macroeconómico que se hizo más activo y contracíclico” (Ffrench- Davis y Stallings, 2001).

En términos de las políticas sociales, se realizaron importantes modificaciones. Por un lado, hubo una incorporación creciente y sistemática de componentes en las políticas y programas referidos a la equidad, la coparticipación de la ciudadanía y la introducción de la temática de los derechos sociales. Por otro lado, se mantuvieron componentes introducidos durante los '80, y que marcaron una diferencia con las políticas de décadas anteriores, como por ejemplo, el énfasis en la descentralización, la incorporación de actores no gubernamentales en la provisión de servicios y ejecución de programas, y el aporte privado al financiamiento de los servicios, entre otros (Raczynski y Serrano, 2005). Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), entre 1990 y 1991, se crearon diversos organismos para atender a grupos de población objetivo que no

contaban hasta ese momento con entidades especializadas: el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (FONADIS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Todos ellos dependían del Ministerio de Desarrollo y Planificación Social (MIDEPLAN, desde el 2011 Ministerio de Desarrollo Social), también institucionalizado en 1990.

La pobreza en el país había disminuido entre 1987 y el año 2000 de un 45,1% a 20,6%, y la indigencia de 17% a 5,7% (Cohen y Franco, 2006). No obstante esta satisfactoria disminución, para el año 2002 el diagnóstico del gobierno señalaba aspectos preocupantes. En términos absolutos la pobreza lo había hecho más que la indigencia, pero la intensidad del decrecimiento de la primera había decaído a partir de 1996; entre 1998 y 2000 sólo lo hizo de 21,7% a 20,1% (Puentes, 2010). En el caso de la indigencia, luego de un descenso significativo entre 1990-1996 de 13,0% a 5,7%, no se habían observado variaciones importantes entre 1996-2000¹³⁴ (Puentes, 2010; Cohen y Franco, 2006).

Frente a estas cifras, políticos y técnicos del gobierno comenzaron a cuestionar la eficacia de la política social aplicada hasta la fecha (Puentes, 2010). Expertos acuñaron el concepto de “núcleo duro de la pobreza” para identificar a la población pobre que no podría superar esta condición por la sola acción del crecimiento económico. Además se señaló que los programas de gobierno estaban mostrando demasiada rigidez y escasa participación de los beneficiarios (Raczyinski y Serrano, 2002). Desde centros de estudios, y expertos vinculados a la oposición, las críticas se referían a la deficiente gestión de MIDEPLAN y a la inadecuada focalización de las políticas de gobierno (Puentes, 2010).

En América Latina, cinco programas de transferencia condicionada se encontraban funcionando. En México, Oportunidades ya estaba establecido recogiendo la experiencia de sus programas pilotos y PROGRESA. En Brasil, también se habían desarrollado experiencias a nivel estatal y el 2001 ya se había configurado Bolsa Escuela. En

¹³⁴ Se menciona que incluso se observa un leve aumento en el 2000 (5,7%) respecto de 1998 (5,6%) (Cohen y Franco, 2006), aunque en términos estadísticos no es significativo.

Honduras, en 1998 se había adoptado el Programa de Asignación Familiar, desde el año 2000 en Nicaragua la Red de Protección Social y en Colombia el Programa Familias en Acción desde el año 2001. En ese sentido, como ya se ha comentado en el capítulo anterior, existía ya el precedente de programas significativos en la región y un conjunto de estudios e información específica ya acumulada.

6.2. El proceso de adopción del programa Chile Solidario

El anuncio público de la creación del programa Chile Solidario ocurrió en mayo del 2002. No obstante, los actores nacionales involucrados venían desarrollando procesos de acumulación de conocimiento y discusión de propuestas que anteceden esta fecha y contribuyen a la explicación del mecanismo de adopción.

El Ministerio de Planificación y Desarrollo fue consignado como ministerio el año 1990 a partir de la Oficina de Planificación y su rol central es la coordinación de las diversas oficinas especializadas en temas indígenas, género, pobreza, discapacidad y juventud. Su labor es fundamental en el ámbito de las políticas sociales, si bien su status había sido cuestionado dentro del aparato público. De hecho, a fines de los años noventa el Ministerio recibió fuertes críticas a su gestión desde la oposición e incluso desde el Ejecutivo, cuando en marzo de 1998 el Presidente Eduardo Frei anunció públicamente su cierre (Puentes, 2010); aunque aquello no se concretaría. El Ministerio tiene un rol coordinador de otras entidades del Estado, que los ministros a cargo han procurado concretarlo, aunque este mandato no siempre ha sido reconocido por las otras entidades ministeriales, como las de salud, educación y vivienda (Ex directivo de la Dirección de Presupuesto).

No obstante lo anterior, el Ministerio contaba con conocimiento acumulado en materia de políticas sociales, instrumentos metodológicos para el estudio de la pobreza, sistematización de la información y conocimiento técnico de sus equipos de profesionales. Por ejemplo, la Ficha de Clasificación Socioeconómica (Ficha CAS, hoy Ficha de Protección Social) se aplica desde 1980; y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) que entrega la medición de

pobreza e indigencia se realiza cada 2 ó 3 años desde 1985¹³⁵. Junto con la experiencia ya acumulada, durante los años noventa ingresaron al Ministerio expertos del área, provenientes de centros de estudios y ONG's. "Hubo un volcamiento y un flujo de información de conocimiento y desarrollo conceptual desde el mundo de las ONG's, que se desarrolló tanto en lo académico internacional como en el ejercicio práctico" (Ex directiva MIDEPLAN). Todo ello configuraba capacidades y conocimiento experto basado en información exclusiva en la materia que era reconocido al interior del aparataje Estatal (Ex directivo de la Dirección de Presupuesto y ex directiva MIDEPLAN).

En ese sentido, durante los años 1999 y 2000, la División Social de MIDEPLAN, bajo la dirección de Verónica Silva¹³⁶, comenzó un diagnóstico sobre el estancamiento en la reducción de la indigencia y la elaboración de una estrategia de intervención en familias de extrema pobreza (Palma y Ruz: 2005). Fruto de este trabajo emergió un informe que tuvo como particularidad la consideración de las familias, y no de los individuos como unidad de análisis. Más específicamente, ya en el año 2000 y "en el marco de las metas de los primeros 100 días del gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la División Social del MIDEPLAN asumió como tarea diseñar una Estrategia de Intervención Integral a favor de familias en extrema pobreza" (Palma y Ruz, 2005:18). El trabajo previo tendría un nuevo énfasis dado por la nueva administración y el mandato presidencial. La estrategia solicitada comenzó a ser elaborada en conjunto con servicios relacionados del Ministerio¹³⁷ y teniendo en cuenta el diagnóstico que había realizado la División Social. Durante ese proceso los responsables de la División visitaron y conocieron "cuatro experiencias públicas y privadas exitosas en abordar la pobreza a nivel del territorio, realizadas por la Municipalidad de la Florida, la Municipalidad de Quillota, la

¹³⁵ Hasta ahora, las encuestas aplicadas corresponden a los años 1985, 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2011. En http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php Rescatado el 28 de abril de 2013.

¹³⁶ Verónica Silva contaba con la experiencia en la comuna de La Florida, una de la más pobladas de Santiago, donde se había implementado un Programa Acciones Integradas (PAI) para las Familias en Extrema Pobreza (Palma y Ruz, 2005). Este programa sería analizado por la División Social en la búsqueda de una estrategia de intervención social.

¹³⁷ FOSIS, Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Instituto Nacional para la Juventud (INJ), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y por el Departamento de Desarrollo Social del Gabinete de la Señora del Presidente.

Fundación Rodelillo y el Hogar de Cristo. De las tres primeras se toman elementos para ser incorporados en la estrategia” (Palma y Ruz, 2005:19). Por ejemplo, la idea de las condiciones mínimas que la familia debía cumplir para el egreso del Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza (PAI) de La Florida; la figura del contrato familiar del trabajo de la Municipalidad de Quillota; y de la Fundación Rodelillo las acciones integradas y el tema del egreso (Palma y Ruz, 2005). Asimismo, MIDEPLAN tomó como referente de su propuesta el enfoque de manejo de riesgos del Banco Mundial, argumentando que era necesario mejorar las capacidades de las familias indigentes para la prevención, mitigación y enfrentamiento de las situaciones de riesgo (Ex director FOSIS; Cohen y Franco, 2006).

Como resultado de este proceso y como cumplimiento de las metas de los 100 primeros días, la División Social presentó una Estrategia de Intervención Integral a mediados del año 2000 a la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) (Palma y Ruz, 2005). Ésta consideraba tres ámbitos de intervención. El acompañamiento, en primer lugar, para generar las condiciones mínimas que permitan iniciar procesos tendientes a mejorar el estándar de vida de las familias y restituir en las familias su capacidad de funcionamiento básico. Segundo, la dimensión de inserción social, donde se esperaba fortalecer la institucionalidad local y acercar a las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan y que son ofrecidos por el Estado y generar algunas acciones tendientes a la inserción de las familias o algunos de sus miembros, a redes comunitarias de algún tipo. Y en tercer lugar, el ámbito de desarrollo (fase conclusiva), donde se buscaba generar condiciones y oportunidades para que las familias lleven a cabo iniciativas de autogestión comunitaria y acciones de promoción social tendientes a favorecer su organización y asociatividad (Palma y Ruz, 2005).

El mismo año 2001, MIDEPLAN encargó a FOSIS el diseño de un programa que permitiera implementar esta Estrategia de Intervención diseñada por la División Social (Palma y Ruz, 2005). En ese momento, FOSIS era dirigido por Mario Ossandón (de profesión Trabajador Social) quien fuera concejal entre 1992 y 1996 en la comuna de La Florida, y por tanto contaba con la experiencia del Programa de Acciones Integradas que habían llevado a cabo a nivel local. Asimismo, conocía a Verónica Silva, quien había experimentado de cerca el caso de La Florida y había estado a cargo del diseño de la

Estrategia desde MIDEPLAN. Ella se integró a FOSIS en enero de 2001, como Directora de Programas, con lo cual quedaría a cargo del diseño solicitado por MIDEPLAN¹³⁸ (Ex directivos FOSIS y MIDEPLAN). El Programa fue presentado a la DIPRES tres veces, y finalmente consiguió su aprobación para ser implementado como un programa piloto, el Programa Puente, en cuatro regiones del país (Palma y Ruz, 2005). A partir de allí, entonces, durante ese año FOSIS elaboró una propuesta de programa de cobertura nacional, a ser ejecutado entre 2002 y 2005, y destinado a atender a la totalidad de las familias de extrema pobreza en el país (Palma y Ruz, 2005).

De manera paralela a la acumulación de conocimiento técnico y elaboración de propuestas que se estaban desarrollando en MIDEPLAN y FOSIS, desde el año 2001 la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda había comenzado a estudiar y a evaluar los distintos programas sociales dirigidos a la población extremadamente pobre para detectar falencias y enfrentar el estancamiento en los índices de indigencia. Dada su relevancia en el proceso presupuestario público, DIPRES es un integrante relevante en el diseño de todas las políticas y en general en todos los gobiernos, aunque su peso varía según las lógicas de funcionamiento de cada administración¹³⁹. Durante el gobierno de Lagos, “la DIPRES (...) era una institucionalidad extremadamente poderosa, desde el punto de vista técnico” (Ex directiva FOSIS/ MIDEPLAN y experto políticas sociales). Cuenta además con un equipo de funcionarios especializados en las diversas áreas de las políticas públicas que participan en los procesos de elaboración con los funcionarios de otros ministerios e incluso directamente con los ministros (Ex funcionario y directivo, DIPRES). Es percibida, por tanto, como una entidad con la cual habría que negociar los componentes de los programas a implementar, “tú no tratas de influir para que ellos modifiquen (...) (su) visión; estás destinado a perder, porque siempre en el contrapeso DIPRES es más importante” (Funcionario y directivo, DIPRES). Para finales de ese año, identificaron las que a su juicio eran las principales debilidades del conjunto de transferencias monetarias que se gestionaban desde el aparato estatal chileno. Estas deficiencias eran la falta de integración

¹³⁸ Verónica Silva posteriormente, entre 2006-2009 volvería a MIDEPLAN, donde estaría a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Protección social. A partir del año 2010 se integraría al Banco Mundial, como especialista del área de protección social.

¹³⁹ Los entrevistados coinciden en que la influencia de DIPRES fue más significativa durante el gobierno de Frei y de Lagos, y que fue menor durante el gobierno de Bachelet.

entre los diferentes programas públicos, las diferencias entre los criterios de elegibilidad de beneficiarios, la existencia de múltiples y poco claras “ventanillas” para acceder a los beneficios, y la excesiva dependencia del sistema en la iniciativa de los beneficiarios para postular a estos (Puentes, 2010). Se trató de una discusión centrada en “cómo organizar mejor, cómo de alguna manera racionalizar (...) en el sentido de hacer más eficiente (...) y más eficaz la cantidad de programas, beneficios, iniciativas, etc., en una lógica mucho más de racionalización de los recursos fiscales (más que superación de pobreza) (Ex directiva FOSIS/ MIDEPLAN).

Desde la DIPRES se comenzó entonces a trabajar en la idea de diseñar un nuevo sistema de protección social. Con este propósito, junto con su trabajo exploratorio interno, acudieron al Banco Mundial para solicitar una evaluación del sistema de subsidios no contributivos del país. Durante 2001 realizaron reuniones de trabajo con expertos del Banco Mundial, que dio lugar a la entrega de una serie de documentos preliminares por parte del Banco (Puentes, 2010). El resultado de esta evaluación – que implicó contacto del equipo del Banco Mundial con la DIPRES y también con entidades como FOSIS y MIDEPLAN (Entrevista Ejecutivo Banco Mundial)- fue el documento, “Manejo de Riesgo y Protección social en Chile”¹⁴⁰. Si bien el documento final es posterior a la creación del CHS, su contenido permite conocer las ideas generales que deben haber contenido los documentos preliminares que recibió la DIPRES. En ese sentido, el Informe relevaba los avances en superación de la pobreza, aunque también identificaba el estancamiento en la reducción de la indigencia. Junto con ello, entre otras cosas, recomendaban mejorar la cobertura del sistema de protección social para incluir a los sectores todavía excluidos y la eficiencia de la institucionalidad social. Se recomienda, en la lógica del Manejo Social del Riesgo, perfeccionar el conjunto de intervenciones públicas para mejorar su impacto, a la par de apoyo a las personas en extrema pobreza.

Por otro lado, en marzo de 2002, paralelo a los contactos con el Banco Mundial, la DIPRES también se mostró interesada en conocer la experiencia europea, en especial la española, en torno a protección social. Al respecto hubo un acercamiento específico con un

¹⁴⁰ Título original World Bank (2005). “Household Risk Management and Social Protection in Chile”. A World Bank Country Study, N° 34421.

funcionario español (de origen chileno), René Solís de Ovando, del Ministerio de Seguridad Social, quien viajaría a Chile durante el año 2001 y 2002 (Ex director DIPRES y experto políticas sociales). Se trató de un contacto realizado posteriormente a una visita a España del director de la DIPRES. “Nosotros habíamos estado viendo un poco más el caso de España, donde más bien son sistemas de protección social que involucran a distintos programas, distintos accesos de distintos tipos de apoyo. Y eso se prolongó hasta que finalmente se cerró todo ese proceso interno y se anunció la iniciativa en el mensaje Presidencial” (Ex directivo DIPRES). Sobre lo que se puso atención fue en la interconexión de los programas en la lógica de redes (Puentes, 2010; Experto Políticas Sociales); aspectos que incorporarían a la propuesta que de manera interna discutió con los otros actores del proceso. Asimismo, la DIPRES también tenía conocimiento de las emergentes iniciativas en México y Brasil. “En esa época -estamos hablando básicamente del 2002- México estaba recién transitando del Progres a Oportunidades, (...) o sea se conocía hasta ese momento básicamente Progres. En Brasil (...) era todavía Bolsa Escuela bajo el paraguas de la Primera Dama” (Ex directivo DIPRES). Recapitulando entonces, durante el proceso de discusión interna de la DIPRES, se tuvo vinculación con la banca multilateral y sus propuestas en materia de protección social para la región. Asimismo, existía conocimiento de las experiencias latinoamericanas y de manera puntual se profundizó acerca del caso español.

En enero de 2002, el Presidente Lagos realizó un cambio de gabinete de 6 ministerios, justificado en el “ejercicio de sus facultades constitucionales” (Radio Cooperativa, 7 de enero de 2002)¹⁴¹. Este cambio buscaba renovar el gabinete ministerial y mejorar la figura del Pdte. Lagos, que había recibido críticas y manifestado baja en su popularidad durante los dos primeros años (Funk, 2006). Entre los cambios realizados, en MIDEPLAN asumió una ministra experta en los ámbitos de pobreza, Cecilia Pérez, a quien le fue asignada la misión de proponer nuevas alternativas para enfrentar el problema de la pobreza extrema. El Gobierno no contaba en su agenda programática con una propuesta concreta en ese sentido. La realización del conjunto de políticas contribuiría a la disminución de la pobreza, pero no se mencionaron medidas específicas en el programa de gobierno durante

¹⁴¹ En <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/el-presidente-ricardo-lagos-realizo-siete-cambios-en-su-gabinete/2002-01-07/174400.html> Recuperado el 24 de octubre de 2014.

la campaña presidencial en 1999. “Crecer con igualdad plantea nuevas exigencias en materia de reforma a la salud, adaptación de la educación para el nuevo milenio, protección de la familia, seguridad para las personas y la nación, plena integración de la mujer, cuidado del medio ambiente y humanización de las ciudades, combate al centralismo, desarrollo de una cultura libre, mayor democracia y participación y un crecimiento económico que provea más y mejores empleos. Estos son los compromisos de la candidatura de Ricardo Lagos” (Lagos, 1999). Por tanto, si bien no existía una propuesta concreta desde el programa de gobierno, como ya se ha señalado, la preocupación acerca de la escasa disminución de la pobreza y sobretodo de la indigencia, se había instalado en la agenda pública a inicios del 2002 (Puentes, 2010).

Durante ese período, comienzan a converger las alternativas que estaban siendo diseñadas paralelamente por MIDEPLAN y por DIPRES, como producto del mandato presidencial de generar una iniciativa concreta. En otras palabras, ya puesto la problemática en la agenda de gobierno, se comenzó la discusión de alternativas. Entonces, expertos de ambos organismos sostuvieron reuniones y se avanzó en la idea de que el programa PUENTE, que se estaba elaborando a nivel de piloto, podría constituirse en la “puerta de entrada” para que las familias pobres accedieran a la red social del gobierno a través de un único programa (Puentes, 2010).

Los encuentros entre la DIPRES y MIDEPLAN se caracterizaron por un clima de diálogo y cooperación donde los actores presentaban sus diversas posiciones ante la temática. En estas instancias participaban funcionarios que es posible identificar como burócratas y también directivos con un perfil más cercano a lo que se ha definido como políticos. Se generó “una alianza bastante positiva y virtuosa con el equipo de MIDEPLAN y el FOSIS que estuvo a cargo de este proceso y (...) encontramos siempre bastante apoyo y una buena disposición para generar los recursos presupuestarios” (Ex funcionaria FOSIS). No obstante, se identificaban ciertos énfasis distintos entre ambos grupos de actores. Desde DIPRES existía una mayor preponderancia de la idea de entregar un bono específico y debidamente focalizado a las familias más pobres. MIDEPLAN/FOSIS privilegiaba el acompañamiento psicosocial y la vinculación de las familias con la oferta de programas gubernamentales. El bono se entendió como un componente formativo, que expresaba el apoyo desde el Estado, pero se subrayó el que fuera una transferencia decreciente, limitada en el

tiempo y en un monto bajo, con el objetivo de no crear dependencia desde las familias (Ex funcionario FOSIS).

A fines de enero de 2002, la DIPRES y MIDEPLAN le presentaron conjuntamente a Lagos la alternativa de expandir el programa Puente a nivel nacional. El Presidente habría acogido favorablemente la propuesta aunque se consideró, desde DIPRES y la Presidencia, necesario recoger opiniones de expertos al respecto (Puente, 2010; Ex funcionario DIPRES y Ex Presidente de la República). Por ello, se convocó a un “Seminario Presidencial” a expertos académicos y de la sociedad civil, junto con la ministra de MIDEPLAN, el director de DIPRES, ministro de Hacienda y asesores presidenciales¹⁴².

En ese encuentro, el 11 abril de 2002, se plantearon diversos aspectos. Por una parte, DIPRES presentó los problemas que se habían detectado en las transferencias monetarias vigentes, a partir del Informe del Banco Mundial. También se expusieron las características del Programa PUENTE que se estaba desarrollando como piloto y la factibilidad de ser replicado a nivel nacional. Asimismo, en el intercambio de opiniones se señaló que el país ya contaba con los sistemas e indicadores para medir la pobreza y con mecanismos de identificación para los beneficiarios. Se coincidió también en el rol de los Municipios en la implementación de programas de este tipo. Fruto del debate, quedaron planteados como alternativas desde el gobierno, el diseño de un sistema de protección social, propuesto desde DIPRES y la aplicación de programas basados en la estrategia elaborada por MIDEPLAN y materializada en el Programa PUENTE. En el seminario, aunque sin demasiado éxito, expertos identificados

¹⁴² Asistieron a esta reunión: El Presidente Ricardo Lagos, Osvaldo Larrañaga (Director Depto. Economía U. de Chile), Claudia Serrano (Asesorías para el Desarrollo), Dagmar Raczynski (Asesorías para el Desarrollo), José Pablo Arellano (director ejecutivo Cieplan), Harald Beyer (coordinador académico CEP), Ignacio Irarrázaval (Focus Consultores), Clarisa Hardy (directora ejecutiva Chile 21), Mónica Espósito (directora Unidades de Desarrollo Hogar de Cristo), Berta Teitelboim (jefa del Depto. Información Social MIDEPLAN), Francisca Márquez (investigadora SUR), Verónica Silva (sub-directora de Gestión de Programas FOSIS), Alvaro García (ministro SEGPRES), Nicolás Eyzaguirre (ministro de Hacienda), Marcelo Tokman (asesor políticas económicas Min. Hacienda) Mario Marcel (director de Presupuesto), Jaime Crispi (jefe Depto. Estudios DIPRES), Alberto Arenas (sub-director Racionalización y Función Pública), Cecilia Pérez (ministra MIDEPLAN), Angel Flisfisch (director ejecutivo Proyecto de Reforma y Modernización del Estado), Gonzalo Martner (subsecretario Ministerio SEGPRES), Víctor Tokman (asesor presidencial). (Palma y Ruz, 2005 y entrevistas expertos políticas sociales).

con la derecha política, provenientes del Centro de Estudios Públicos (CEP), defendieron la idea de diseñar e implementar subsidios monetarios directos focalizados en la población indigente (tipo voucher) que permitieran salir de la línea de indigencia por la vía del incremento de ingresos (Palma y Ruz, 2005; Puentes 2010; Asesor Presidencial y Ex Directiva MIDEPLAN).

Miembros de uno de los centros de estudios -Asesorías para el Desarrollo- que participaron en el Seminario tuvieron la iniciativa de dedicar uno de sus periódicos talleres de trabajo a continuar debatiendo sobre esta temática¹⁴³. Así, se convocó a un taller, el 26 de abril de 2002, sobre protección social y pobreza al que asistieron profesionales de la DIPRES, MIDEPLAN y otros centros de estudio (Experta Políticas Sociales; Palma y Ruz, 2005)¹⁴⁴. En dicho taller se realizó un análisis de las falencias y desafíos de la oferta de políticas sociales existentes, en cuanto a focalización, coordinación intersectorial y la tensión entre protección social, política social y ciudadanía (Asesorías para el Desarrollo, 2002). La reunión permitió continuar con el debate iniciado y acercar posiciones entre los actores estatales presentes –MIDEPLAN y DIPRES-, junto con obtener mayor insumos para el debate vigente y para las posiciones que los actores sostenían (Experta políticas sociales; Palma y Ruz, 2005).

Desde el Ejecutivo, con posterioridad al Seminario Presidencial, Lagos encomendó a la DIPRES que afinara una propuesta de protección social y solicitó al FOSIS una presentación más detallada respecto del Programa PUENTE. Por tanto, se iniciaba el momento de definición de la política, decisión que recayó en el Presidente Lagos. Más tarde, en un breve espacio de tiempo, el Presidente instruyó a la DIPRES, FOSIS, MIDEPLAN y asesores presidenciales para que establecieran un grupo de trabajo que determinara el diseño y características de un programa dirigido a la extrema pobreza. “Entre MIDEPLAN, el

¹⁴³ Convocaron al taller en el contexto de las actividades de la “Red de integración Social, ciudadanía y pobreza” que coordinaba Asesorías para el Desarrollo con apoyo de la Fundación Ford. Asesorías para el Desarrollo (2002).

¹⁴⁴ A este taller asistieron varios de los asistentes al Seminario Presidencial: Este taller: Jaime Crispi (Dipres), Clarisa Hardy (Chile XXI), Francisca Márquez (Red), Dagmar Raczynski (Red-Asesorías), Claudia Serrano, (Red-Asesorías) y Berta Teitelboim (Mideplan). También asistieron Julio Guzmán (Hacienda), Fernando Munita (Actúa), Leonardo Moreno (Mideplan), Ximena Quintanilla (Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo), Carola Rojas (Red-Asesorías), Consuelo Valderrama (Red-Asesorías). Asesorías para el Desarrollo (2002).

FOSIS y la DIPRES, finalmente después de muchas negociaciones y mucha discusión, se termina en la propuesta del Chile Solidario...” (Palma y Ruz, 2005:30). Algunos de los expertos presentes fueron Verónica Silva y Mario Ossandón (FOSIS), Berta Teitelboim y Leonardo Moreno (MIDEPLAN), Jaime Crispi y Julio Guzmán (DIPRES) y Víctor Tokman y Ernesto Ottone (asesores presidenciales) (Palma y Ruz, 2005:30).

La propuesta definitiva vio la luz pública como Sistema de Protección Social Chile Solidario y fue anunciado por el Presidente Ricardo Lagos el 21 de mayo en el Congreso Nacional durante la Cuenta Pública del Estado de la Nación. En términos formales, al ser una iniciativa presidencial, pudo comenzar a operar sin necesidad de enviar cuerpos legales para la discusión y aprobación en el poder legislativo.

En cuanto a la presencia de actores internacionales, pese a que el Banco Mundial había estado en contacto con DIPRES, hay que señalar que no hubo participación directa y formal en la discusión del Programa PUENTE. Tampoco se observa un rol relevante de otros organismos internacionales en su formulación, aunque la CEPAL se implicó en su desarrollo posteriormente, una vez implementado el Programa, realizando una evaluación de impacto de los primeros años del programa (Cohen, 2006). Los ejecutivos del Banco Mundial conocían a los expertos de MIDEPLAN y FOSIS, pero no hubo conversaciones formales con ellos. Más bien el Banco procedió como se realiza usualmente, que es privilegiar, en primera instancia, el contacto con DIPRES, los responsables financieros del Gobierno, mediante la relación del ya mencionado informe. Recordando aquel periodo, un oficial del Banco Mundial señalaba: “me acuerdo muy bien que fue en enero-febrero del 2002 cuando escuchamos por primera vez que se iba hacer este Programa PUENTE (...) en el Banco Mundial nuestra primera reacción es: que esto es demasiado complejo... ¿por qué tanta complejidad?” (Ejecutivo BM). Cuando ya en “el discurso del Presidente Lagos de ese mismo año de repente se anunció toda una política de gobierno, alrededor de este programa que era tan chiquito, tan experimental hasta ese entonces. Entonces nos tomó a nosotros de sorpresa” (Ejecutivo BM). Ahora bien, “estaba respondiendo a nuestros argumentos, aunque no hubiese sido la primera cosa que nosotros hubiésemos recomendado” (Ejecutiva BM).

Concluyo entonces, que la incidencia del Banco Mundial no fue tan directa en la formulación de programa chileno de transferencias condicionadas, pero sin duda tuvo su influencia sobre la DIPRES, al definir la prioridad del problema y sugerir soluciones al respecto. Por otra parte, un claro indicador de esta sintonía es que posteriormente a la adopción del programa, el gobierno chileno negoció dos créditos con el Banco Mundial. Uno de ellos fue un Crédito de Ajuste para el Sector de Protección Social (N° 7202- CH), que se solicitó en octubre de 2003 y se concretó el 6 de enero de 2004, por USD200.000.000 (Banco Mundial, 2004a). Este préstamo fue solicitado en octubre de 2003 y lo fue precisamente para apoyar las acciones y políticas implementadas para realizar ajustes estructurales al Sistema de Protección Social. El objetivo era apoyar al gobierno chileno en la reforma al Sistema a través de la mantención del equilibrio macroeconómico y reformar las políticas de reducción de pobreza y protección social (Banco Mundial, 2004a).

El segundo fue un Crédito de Asistencia Técnica para la Protección Social (N° 7211-CH), por USD10.710.000. Su objetivo fue entregar apoyo técnico respecto al diseño e implementación de un sistema nacional de información para la protección social; a la capacitación para los trabajadores sociales y los organismos involucrados en la puesta en marcha de CHS; la implementación de un sistema de análisis, evaluación y supervisión de los programas y políticas sociales; y fortalecimiento institucional de MIDEPLAN (Banco Mundial, 2004b).

La ley que institucionalizó el Sistema de Protección Social fue discutida en el Congreso una vez que el programa ya se estaba implementando. Ello permitió que se contara con mayor información y antecedentes como insumos para los parlamentarios. A través del trabajo en comisiones y audiencias se explicitaron las posturas de diversos actores (técnicos y profesionales, personeros gubernamentales, think tanks, ONGs y Municipios) (Palma y Ruz, 2005). También algunos de los expertos que habían participado en el proceso asistieron a estas instancias (Experta políticas sociales). No obstante, si bien hubo discusión respecto a algunos aspectos más vinculados a la implementación (por ejemplo la contratación de los monitores encargados del apoyo sicosocial), la Ley N° 19.949 fue aprobada el año 2004 y las características centrales del Programa fueron esencialmente las que Ejecutivo había anunciado en mayo de 2002.

En consecuencia, el programa Chile Solidario fue institucionalizado como un Sistema de Protección Social el año 2004 (Ley N° 19.949). Su operación es a nivel nacional de manera descentralizada a través de los gobiernos locales (municipios), y MIDEPLAN y FOSIS son los organismos responsables. Se vincularon al CHS junto con el Programa Puente, programas destinados al adulto mayor (Programa Vínculos), a personas en situación de calle (Programa Calle) y para niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes (Caminos). El año 2009 el gobierno de Michelle Bachelet creó un Sistema de Protección Intersectorial, donde CHS pasó a ser uno de los dos subsistemas, junto con el programa Crece Contigo (Programa de Protección a la Temprana Infancia) (Ley N° 20.379, 2009).

En cuanto a sus componentes, el programa se definió con cuatro ejes: apoyo psicosocial personalizado, bono de protección a la familia, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promoción social. El apoyo psicosocial se otorga a las familias durante dos años para apoyarlas con el cumplimiento de 53 mínimos establecidos, y es realizado por monitores profesionales. El *bono de protección* es una transferencia monetaria decreciente, condicionada al cumplimiento del contrato familiar. Este beneficio se entrega a la mujer (jefa de hogar o pareja del jefe de hogar) (Cohen y Franco, 2006). El componente subsidios monetarios garantizados consiste en asegurar a las familias incorporadas al programa y que cumplan con los criterios de elegibilidad, el acceso expedito a un conjunto de transferencias monetarias estatales: acceso al subsidio familiar, pensiones asistenciales, subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas, y al subsidio pro-retención escolar. Por su parte, el componente de acceso preferencial a programas de promoción social proporciona a los hogares beneficiarios acceso prioritario a los programas y servicios estatales¹⁴⁵ (Cohen y Franco, 2006).

¹⁴⁵ Los subsidios que se entregan al beneficiario ya existían con anterioridad al programa: Subsidio familiar Ley N° 18.020, Pensiones asistenciales del decreto ley N° 869, de 1975, subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas de la ley N° 18.778 y al subsidio pro-retención escolar según la ley N°19.873. Los bonos y el apoyo psicosocial son prestaciones nuevas que surgen con el programa: el Bono de Protección y el egreso están establecidos en el artículo 2° transitorio de la ley N° 19.949, y el apoyo psicosocial en el artículo 4° de la ley N° 19.949 (Decreto 235, 2005).

La calificación de las familias en situación de extrema pobreza la efectúa el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Ficha de Protección Social (Ex Ficha CAS de Calificación Socioeconómica¹⁴⁶). El Ministerio informa a los municipios el puntaje de corte y los cupos de beneficiarios disponibles para cada comuna. Las familias son invitadas a participar desde el municipio, según quienes califican por puntaje y cupos disponibles (Decreto 235, 2005). Una vez convocadas, las familias deben acceder a participar primero en el Programa Puente-subprograma del CHS-, encargado de gestionar el apoyo psicosocial (www.chilesolidario.gob.cl)¹⁴⁷. Al ingresar a éste, la familia se compromete a través de un “Contrato Familiar” a cumplir las condiciones del sistema. A partir de ese momento son considerados parte del Sistema de Protección Social Chile Solidario, recibirán los subsidios monetarios del Estado y el acceso preferente a los programas sociales¹⁴⁸.

Las condiciones del sistema consisten en 53 objetivos mínimos a cumplir por parte de los beneficiarios incorporados a Chile Solidario, dentro de siete dimensiones o categorías de la vida familiar: Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos (Decreto 235, 2005). Por ejemplo, en la dimensión de Identificación los miembros de la familia deben contar con su carnet de identidad y la Ficha de Protección Social actualizada. En Educación, que los niños en edad correspondiente asistan a educación pre-escolar y escolar; inserción escolar de niños con discapacidad. En la dimensión de Dinámica Familiar, que existan normas claras de convivencia y una distribución de tareas en el hogar. En salud, el control del embarazo, los controles de salud y vacunas de los niños al día, entre otras actividades¹⁴⁹ (MIDEPLAN, 2004).

¹⁴⁶ La Ficha de Protección Social (ex Ficha CAS) es el instrumento de estratificación socioeconómica que se utiliza para identificar, priorizar, y seleccionar potenciales beneficiarios a los programas sociales. Con la información obtenida se calcula un puntaje para las personas que se utiliza para determinar si califica para los beneficios, subsidios o transferencias. Su vigencia es de dos años y su aplicación está a cargo de cada municipio.

¹⁴⁷ http://www.chilesolidario.gob.cl/preg/07_preguntas.php Rescatado el 26 de abril de 2013.

¹⁴⁸ Respecto a los programas, distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometen con MIDEPLAN para darle prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario.

¹⁴⁹ El listado completo de los 53 mínimos se encuentran en el Anexo 5.

El apoyo psicosocial es un acompañamiento personalizado a las familias por parte de un profesional o técnico idóneo, con el objeto de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer estos 53 mínimos (Decreto 235, 2005). Junto con ello, esta atención personalizada está destinada también a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes locales y el acceso a los beneficios que están a su disposición. El acompañamiento se efectúa durante 24 meses y se componen de un sistema de sesiones de trabajo periódicas con las familias o personas en su domicilio (Decreto 235, 2005). Los monitores son los encargados de ingresar la información relativa a las sesiones de trabajo realizadas con las familias, consignando sus avances y resultados en el sistema de registro y monitoreo del CHS.

Como ya se ha señalado, los beneficiarios del Chile Solidario y que cumplan con los criterios de elegibilidad cuentan con el acceso expedito a un conjunto de transferencias monetarias estatales existentes previas al CHS. Asimismo, reciben el Bono de Protección Social y el de Egreso, que son transferencias específicas vinculadas al CHS. El primero, se entrega a la mujer jefa de hogar por un período máximo de 24 meses contados desde su concesión. “Se otorgará por una sola vez y cesará en caso que las familias y personas no cumplan las condiciones a que se hayan comprometido, debidamente certificado por la entidad encargada de la ejecución del componente psicosocial” (Decreto 235, 2005:9). El monto del bono es decreciente, durante los primeros 6 meses es de \$10.000 (aprox. USD21), los siguientes 6 meses \$8.000 (aprox. USD17), desciende luego a \$5.000 (aprox. USD11,6) y los últimos 6 meses al valor de referencia del subsidio familiar¹⁵⁰. El Bono de Egreso se entrega una vez durante un período de 3 meses y es el valor equivalente al subsidio familiar.

Es importante destacar que el CHS fue concebido como un Sistema de Protección Social, y al mismo tiempo califica como un programa de transferencia condicionada en lo formal. Ello, ya que otorga el bono de protección a cambio de que las personas firmen el Contrato Familiar y realicen las actividades de apoyo integral que contribuyen al cumplimiento de los 53 mínimos. No obstante, otros componentes del programa -el apoyo psicosocial personalizado, los subsidios

¹⁵⁰ Valores calculados en base al valor del USD en mayo de 2013. 1USD=480 pesos chilenos. Los valores de los bonos se ajustarán en febrero de cada año, según el Índice de Precios al Consumidor.

monetarios garantizados y acceso preferencial a programas de promoción- tienen como principal objetivo fortalecer el grupo familiar y acercarlo a las redes de protección del Estado. Por último, el monto de la transferencia condicionada es bajo, ya que durante los 6 primeros meses es alrededor de 30% de la línea de indigencia urbana, y un 15% de la línea de la pobreza urbana, para ir descendiendo en los siguientes meses¹⁵¹. Por tanto, a diferencia del enfoque de muchos programas de transferencia condicionada el énfasis se trasladó de la transferencia a conectar la demanda con la oferta de servicios sociales (Galasso, 2006).

El período de estudio de esta investigación se extiende hasta el 2010. No obstante, es preciso mencionar brevemente las modificaciones que se han llevado a cabo durante el período de Sebastián Piñera (2010-2014), el primer gobierno de derecha después de 20 años de la Concertación de Partidos por la Democracia. En mayo 2012 se creó un nuevo programa, el Ingreso Ético Familiar, que responde de manera más clara a las características de un PTC tradicional. El Ingreso Ético Familiar -cuyo nombre oficial es Subsistema de Promoción y Protección Social, llamado “Seguridades y Oportunidades”- establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer (Ley 20.595). Este subsistema, creado a través de la Ley 20.595 (publicada el 17 de mayo de 2012), forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social ya existente, y reemplaza al anterior Subsistema de Protección Social llamado “Chile Solidario” (<http://www.ingresoetico.gob.cl>¹⁵²). El Ingreso Ético Familiar coexiste durante 2012-2013 con el CHS, con un conjunto de medidas transitorias que aseguran la cobertura de quienes entraron a CHS. No obstante, a partir de 2014 ya no ingresarían nuevos beneficiarios a este último (Ley 20.595).

Los beneficios que entrega el Ingreso Ético Familiar son un Bono Base Familiar proporcional y que puede llegar a \$19.749 (aprox.

¹⁵¹ La línea de la pobreza urbana es de \$64.134 y la línea de indigencia urbana es de \$32.067 para el año 2009. En http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_faqs.php Rescatado el 27 de abril de 2013.

¹⁵² <http://www.ingresoetico.gob.cl/que-es-ief/> Rescatado el 19 de mayo de 2013

USD40) por integrante¹⁵³. También contempla un bono condicionado al control de salud de niños y la asistencia a los establecimientos educacionales, que puede llegar a un máximo de \$8.000 mensuales (aprox. USD17), que se pagan una vez al año. Además, contempla un bono de protección, decreciente en el tiempo, con montos similares al Bono Chile Solidario. Por último, se incluye un Bono Trabajo Mujer y Bono por Logro Escolar¹⁵⁴.

Asimismo, hubo reformas en la institucionalidad social ya que el MIDEPLAN pasó a ser Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Ley 20.530, publicada el 13 de octubre de 2011. Se ampliaron sus facultades posicionándose como ente coordinador de políticas sociales, articulando iniciativas interministeriales y fiscalizando su funcionamiento (www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl¹⁵⁵). Para ello se creó la Subsecretaría de Servicios Sociales (encargada de articular las acciones de todos los servicios relacionados y también de coordinar con los otros ministerios todo el sistema de protección social¹⁵⁶) y la Subsecretaría de Evaluación Social (encargada de la fiscalización y evaluación de las políticas sociales).

6.3. El mecanismo de difusión de aprendizaje

Considerando las motivaciones y los medios, en este proceso de adopción del Programa Chile Solidario identifiqué cómo se puso en práctica el mecanismo de difusión de aprendizaje. En cuanto a los motivos, estos son endógenos y responden al diagnóstico de un problema público que se había instalado en la agenda y que decidió ser abordado por el gobierno de Ricardo Lagos. En ese sentido, destaca que existía acuerdo entre diversos actores del Poder Ejecutivo en cuanto a la relevancia y pertinencia de este tema. De hecho, como se

¹⁵³ Valores calculados en base al valor del USD en mayo de 2013. 1USD=\$480 pesos chilenos. Los valores de los bonos se ajustarán en febrero de cada año, según el Índice de Precios al Consumidor.

¹⁵⁴ “Se establece un Bono por Logro para quienes pertenezcan al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población que logren desempeños destacados o de superación en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro y adherencia mensual a programas intensivos o residenciales de rehabilitación de drogas, que cumplan los requisitos respectivos” en <http://www.ingresoetico.gob.cl/como-funciona/>, recuperado el 27 de mayo de 2013.

¹⁵⁵ En <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/historia/>. Rescatado el 19 de mayo de 2013.

¹⁵⁶ Estos servicios son SENAMA, CONADI, FOSIS, INJUV y SENADIS.

ha señalado, tanto DIPRES como MIDEPLAN venían diagnosticando y debatiendo al respecto con anterioridad al mandato presidencial de elaborar un programa específico en la materia, aunque en el caso de DIPRES bajo una cierta influencia del Banco Mundial. Se observa una coincidencia en la motivación por parte de los actores involucrados en el proceso doméstico de formulación de políticas sociales. Ello contribuyó a que en ese proceso primara la colaboración entre los actores, y la consecución de acuerdos en cuanto a las características del programa. Las expectativas de réditos electorales no emergen con claridad del análisis de las entrevistas y de la información secundaria. Los argumentos para implementar el CHS en esa línea son técnicos y respaldados por la existencia de un problema social relevante y que se instala en la agenda pública. Asimismo, el proceso de formulación del programa incluyó a varios actores gubernamentales, expertos nacionales, con un importante proceso de discusión específica sobre la materia. Por otro lado, se decidió implementar el programa a través de todos los municipios que aceptaran participar en el programa, de manera independiente de su posición ideológica¹⁵⁷. En esa línea, los posibles réditos electorales se diluyen, ya que, si bien es un programa gubernamental a nivel nacional, al ser implementado por los municipios, este constituye el primer contacto para los beneficiarios. Los posibles beneficios electorales podrían verse reflejados en los alcaldes de todo el espectro político, no sólo de los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia, a la cual pertenecía el Presidente Lagos. Así, las expectativas electorales pueden situarse dentro de lo esperado como retribución de un programa público, y de uno que, según Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013), no es particularmente efectivo para obtener réditos en ese ámbito.

En cuanto a los medios, destaca que en este proceso de aprendizaje se privilegió observar experiencias nacionales a nivel local y si bien se conocen, la influencia de las alternativas de PTC regionales existentes hasta ese momento sería escasa. Como señalé antes, en esos años el programa PROGRESA ya estaba instalado y pasaría a llamarse Oportunidades. En el caso de Brasil, ya existía Bolsa Escuela y otros programas, aunque todavía no estaba configurado el Bolsa Familia

¹⁵⁷ La elección municipal del 2000 había dejado configurado los alcaldes con un 52,1% a la Concertación de Partidos por la Democracia y un 40,1% a la Alianza por Chile, y un 7,9% a partidos menores independientes (Leseigneur, Martinovic y Toro, 2001)

como tal. En consecuencia, existían experiencias importantes en la región, y evidencia empírica a través de sus evaluaciones (sobre todo en el caso de México). Los expertos de MIDEPLAN, de DIPRES, conocían estas experiencias, sin embargo, no ejercieron gran influencia en el modelo final. De hecho, “Chile no fue a México y no fue a Brasil a buscar aprender esas experiencias, sino que lo tomábamos más como un antecedente que estaba puesto en la mesa” (Ex funcionario FOSIS).

En relación a la vinculación con los seminarios internacionales sobre los PTC, durante este período se realizó el Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas organizado por el Banco Mundial, en Puebla, México, entre el 29 de abril y el 1º de mayo de 2002, al cual no asistió ningún representante chileno (Ayala Consulting co, 2003). Sí se asistió al segundo Taller, realizado el año 2004 en Sao Pablo, Brasil, donde Verónica Silva presentó la experiencia del programa Puente y el Chile Solidario. En cuanto a las actividades generadas por el BID, representantes de MIDEPLAN y asesores de la Presidencia asistieron al primer Diálogo Regional de Políticas, de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, realizada el 11 y 12 de junio del 2001, en Washington D.C. En ella expusieron Fabián Reppeto, acerca de un diagnóstico de los programas de protección social de la región, Jere Behrman, presentando datos de PROGRESA, México y como moderador Santiago Levy, todos expertos acerca de los emergentes PTC (BID, 2001). En el tercer encuentro de esta Red, realizado el 23 y 24 de mayo del 2002, dos días después de anunciado el inicio de Chile Solidario, también participó también Chile, con la presentación del Subsecretario de MIDEPLAN, exponiendo acerca de las experiencias chilenas en políticas de reducción de pobreza y comentando acerca del nuevo programa que se acababa de anunciar (BID, 2002b). En esa línea, se observa que los funcionarios y directivos de los organismos chilenos ya estaban en contacto y eran partícipes de este tipo de actividades donde se exponían las primeras experiencias y valoraciones acerca de los programas, y donde se establecía contacto con los expertos de la comunidad epistémica que se estaba configurando a nivel regional. Esto debió incidir en la configuración de la idea acerca de la pertinencia de este tipo de programas, sus componentes y sus principios.

Este mecanismo de aprendizaje operó de distinta manera según los actores involucrados en el proceso. En el caso de MIDEPLAN y de

FOSIS, se observa un progresivo proceso de aprendizaje importante de casi dos años durante los cuales se revisaron experiencias, se debatió y se analizaron numerosos informes y estudios al respecto. “En el 2000 (...) nosotros nos pasamos mucho rato estudiando...” (Ex Directiva MIDEPLAN). Ahora bien, se trató de un proceso de aprendizaje que consideró de manera importante la experiencia nacional y la calibró con marcos conceptuales externos. Los programas pilotos realizados en comunas de Santiago y regiones, la Matriz de Riesgo y el enfoque integral de pobreza configuraron un marco conceptual que avaló los componentes y actividades del Programa. En ese sentido, se observa el *atajo de representatividad*, ya que se consideró la información acerca de estas experiencias nacionales que ya se conocían y sobre las cuales se conocían sus resultados. Los componentes que se aplicaron para la propuesta de FOSIS y de MIDEPLAN fueron incluidos en base al análisis que se hizo de sus componentes y las consecuencias observadas. Ahora bien, estos actores conocían también las experiencias brasileñas y mexicanas, pero no se habrían considerado pertinentes para el caso, sino que se privilegió la información sobre las experiencias nacionales ya mencionadas. “Algunos sí, se conocían (...) conocíamos Progresá, conocíamos el estudio de la evaluación de impacto que ya había iniciado el Banco Mundial. Y conocimos también pero menos directamente lo que era el Bolsa Escuela” (Ex Directiva FOSIS). Se habría por tanto, realizado un opción, en el cual se privilegió las características de las iniciativas nacionales por sobre las extranjeras, pero la comparación y la discusión de estas favoreció su propio proceso de aprendizaje. “En ese momento la experiencia tanto de Brasil como de México era fundamentalmente lo que conocemos hoy día como Programa de Transferencia Condicionada típico desde el punto de vista de transferencia monetaria asociado a una condicionalidad (...) y en el caso de Chile ese no era el diseño que queríamos implementar” (Ex Directiva FOSIS).

En este punto cabe destacar que un conjunto de actores relevantes en esta política y que influyeron en el mecanismo de aprendizaje, fueron los expertos en la materia provenientes de ONG's y de centros de estudios. Como se señaló antes, la inclusión de muchos de ellos en el aparato público desde los años noventa contribuyó en este sentido. Posteriormente, las conexiones entre quienes estaban en el Estado y quienes continuaron en la sociedad civil permitieron generar debates e intercambio de ideas, que en el caso del CHS fueron significativos.

Ello favorecía a la generación de un cierto consenso respecto a la perspectiva teórica desde dónde debía analizarse y proponer soluciones para la pobreza y la indigencia. No obstante, su capacidad de veto o la participación vinculante en el proceso de toma de decisiones, es limitada. El proceso de formulación no otorga espacios institucionalizados para ello, ya que de hecho en esta ocasión, su presencia se debió a la iniciativa presidencial de convocarlos. Más adelante, ya durante la implementación inicial del Programa, la comunidad científico-técnica se involucraría directamente en la evaluación y monitoreo de la iniciativa, a través de evaluaciones licitadas o asesorías a las instancias gubernamentales (Palma y Ruz, 2005).

Los medios que permiten identificar aprendizaje se observan también en otro actor, la DIPRES. Por una parte, se analizó con detalle la experiencia española y junto con ello, se tenía conocimiento de los PTC ya implementados en Brasil y México. Por otro lado, se solicitó la contribución del Banco Mundial, desde donde llegaron también los nuevos marcos conceptuales, junto con argumentos de corte científico basados en procedimientos de evaluación cuantitativa y propuestas ante la problemática. Las propuestas desde DIPRES iban enfocadas a mejorar la coordinación de los organismos públicos, teniendo en mente la lógica de un sistema de protección social. En cuanto a un programa específico que contribuyera a la superación de pobreza, privilegiaban la entrega de un subsidio monetario que tendría impacto directo en los indicadores de pobreza e indigencia (Palma y Ruz, 2005). En este actor se observa que su propuesta está motivada por el atajo de *anclaje* y *disponibilidad*. El primero se observa en que su interés en el caso español fue motivado en parte por contactos generados durante un viaje a España del director de DIPRES. Por tanto, se trata de una experiencia temprana que influyó en que se analizara este enfoque. La información solicitada y recibida por el Banco Mundial acerca de un sistema de protección social, resultó posiblemente más influyente y próxima -el atajo de *disponibilidad*- en el momento que se están discutiendo alternativas.

En la etapa final del proceso de formulación del Programa, ya definida a grandes rasgos la política a implementar, MIDEPLAN (y FOSIS) y DIPRES se vieron conminados a trabajar en conjunto y presentar una propuesta consensuada entre las dos partes. En ese sentido, hubo coordinación, pero forzada por la autoridad presidencial que exigió

resultados concretados en un período muy corto de tiempo. La capacidad de veto radica acá evidentemente, en la figura presidencial. Este trabajo en conjunto obligó a dos ministerios en desigualdad de condiciones a negociar sus alternativas de programa y sustentarlas ante la autoridad. En esa línea, en especial MIDEPLAN poseía un marco conceptual y un aprendizaje previo que avalaban su propuesta. De hecho, la utilización de la Matriz de Riesgo avalada por el Banco Mundial constituía también una opción estratégica ya que los enfoques provenientes de esta organización bancaria tenían una recepción positiva en la DIPRES y en general en el Gobierno. “Temas que pone el PNUD, la OIT, UNICEF, que pone el BM que pone el BID son temas que las autoridades políticas consideran” (Ex Directiva MIDEPLAN).

En este proceso de aprendizaje de los actores nacionales, el rol del Banco Mundial fue limitado, pero relevante. Proveyó de información estructurada y criterios de evaluación aceptados internacionalmente a DIPRES, lo que constituyó un insumo clave para el facilitar el proceso de adopción del CHS, aunque no hubiera sido su motivo original. Además, una vez que el proyecto se estaba debatiendo en el Congreso, el Banco habría insistido para que se permitiera mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y monitoreo del programa. Ello no se concretaría ya que el gobierno argumentó que no era necesario, debido a que “el Congreso es el legítimo lugar para el involucramiento público en la política” (Teichman, 2009: 78). Lo anterior da luces respecto a cómo la influencia de estos actores es acotada a la transmisión de ideas y marcos conceptuales, y no tanto para transferir sus programas estándar ya diseñados, en la medida de que los actores e instituciones domésticas son estables, fuertes y con capacidades técnicas; incluso con préstamos monetarios involucrados. Del mismo modo, confirma la escasa disposición a abrir espacios a la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas sociales en Chile.

Al analizar los medios que se observan en este mecanismo de aprendizaje, destaca la convergencia de perspectivas por parte de los actores nacionales. Si bien DIPRES privilegiaba el bono, en la línea de las ideas predominantes en el ámbito regional sobre los PTC en aquel momento, por sobre otros componentes propuestos por MIDEPLAN, los funcionarios de ambos organismos y sus directivos – en cierta forma burócratas y políticos- coincidían en el diagnóstico

sobre el aparato social chileno y sus debilidades. Concordaban en el paradigma acerca de un enfoque integral ante pobreza y la necesidad de avanzar hacia un sistema de protección social; es decir, hablaban el mismo lenguaje. Según los actores externos, esta convergencia de perspectivas no es usual, y favoreció la cooperación y el diálogo entre los actores y en definitiva la consecución de los objetivos. “Las personas en DIPRES tiene mucho interés en protección social, eso no es normal, (...) pero en ese momento sí, entonces había una combinación de interés también”¹⁵⁸ (Ejecutivo Banco Mundial).

Desde el Banco Mundial, también reconocen su rol limitado en este proceso de formulación. “Chile Solidario fue un diseño de Chile en realidad y tenía una justificación, un análisis, un soporte de un diseño que tuvimos que explicar mucho en el Banco, aunque clasificamos a Chile Solidario como si fuera un Programa de Transferencias Condicionadas” (Ejecutivo BM). Junto con ello, se percibía desde los ejecutivos del banco, la preeminencia de las propuestas y conocimientos nacionales por sobre las experiencias externas, a pesar de contar con información sobre estas últimas. “Toda la gente involucrada en el diseño del Puente habrán tenido mucho conocimiento del programa en México y también en Brasil” (Ejecutivo BM).

Dentro de este mecanismo de aprendizaje, se observa una racionalidad acotada. MIDEPLAN, ante la exigencia del Presidente de presentar propuestas en 100 días, recurrió a las propuestas que tenía disponibles, por lo tanto utilizó el *atajo de representatividad y de disponibilidad*. De hecho, la propuesta de ampliar el programa PUENTE se realiza sin todavía disponer de evaluaciones acerca de este piloto. En el caso de DIPRES ocurre algo similar, en cuanto a que recurrió a lo que ya habían estado debatiendo en conjunto con el Banco Mundial. Todo este proceso no tomó más de cuatro meses, lo cual para el diseño de un sistema de esta magnitud es un período breve. Estos dos actores presentaron así al Presidente dos propuestas, una integral (MIDEPLAN) y una asistencial (DIPRES), que respondían a enfoques diferentes acerca de la pobreza. El Ejecutivo combinó ambas en un

¹⁵⁸ Según los entrevistados, esa confluencia se concentraba en algunos directivos y personeros de DIPRES. “Me queda muy claro que si no hubiese sido por tres personas en DIPRES no hubiese habido un reporte de protección social encargado al Banco; Mario Marcel, Alberto Arenas y Jaime Crispi” (Experto BM).

Sistema de Protección Social, decisión tomada también en un breve período. En este punto, el Presidente jugó un rol central en el diseño grueso del Programa, al solicitar a los actores específicos de cada área que combinaran sus propuestas y conformaran una propuesta. Se trató de una decisión pragmática, donde se consideró las alternativas disponibles y se armó un modelo.

Considerando todo lo anterior, es posible presentar las motivaciones y medios analizados y sus indicadores según la propuesta del estudio (ver Cuadro 27).

Cuadro 27

Programa Chile Solidario 2002-2010 Mecanismo de difusión: aprendizaje	
Motivación	Indicador
<p>Abordar el problema del núcleo duro de la pobreza.</p> <p>Plantear una política relevante para el tema pobreza, que se situó en la agenda pública año 2001-2002 y que estaba siendo demandado por diversos actores.</p>	<p>Evidencia empírica del problema a través de resultados Encuesta CASEN, que señalaba el estancamiento en la disminución de indigencia.</p> <p>El tema es debatido en la agenda pública por diversos actores.</p>
Medios	Indicador
<p>Conocimiento acumulado en entidades sociales acerca de la pobreza.</p> <p>Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de DIPRES acerca de las debilidades de la oferta programática en materia social, con el apoyo e influencia del Banco Mundial en su diagnóstico.</p> <p>Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de MIDEPLAN para abordar desde un enfoque integral la pobreza.</p> <p>Debate de alternativas por parte de actores institucionales (Presidente, DIPRES; MIDEPLAN, asesores) y actores de la sociedad civil (ONGS, Centros de Estudios y Expertos).</p>	<p>Ficha CAS (hoy Protección Social), Encuesta CASEN.</p> <p>DIPRES estudia la temática y solicita un informe acerca de Protección Social al Banco Mundial.</p> <p>MIDEPLAN, a través de la División Social, estudia diversas experiencias de programas sociales, la que será utilizada en la Estrategia de Superación de Pobreza.</p> <p>Seminario Presidencial con actores institucionales y de la sociedad civil. Un segundo seminario de debate en uno de los Centros de Estudios.</p> <p>Reuniones entre MIDEPLAN/FOSIS y DIPRES.</p>
Fuente: Elaboración del autor	

Predomina entonces una decisión nacional, con escasa influencia externa en las vías tradicionales o a través de la comunidad epistémica regional identificada. La articulación de la comunidad epistémica con el mecanismo de aprendizaje se observa - siguiendo lo comentado en el Capítulo 2- en los medios y no en las motivaciones. En este caso, no obstante, se observa la particularidad de que la incidencia de la comunidad en los medios a través de los cuales se aprende, fue baja. En consecuencia, se trata de un caso de difusión débil no coordinada a través de agentes identificables – en este caso nacionales– que adoptan en conocimiento de la información que existía en el ambiente regional. Los directivos y funcionarios chilenos conocían las experiencias de la región y participaban de manera periódica - y lo seguirían haciendo- de los encuentros regionales y de las redes de políticas generadas por los organismos internacionales. Sin embargo, las altas capacidades de los actores nacionales, el conocimiento propio y experiencias locales explican el mecanismo de aprendizaje y el escaso peso de las iniciativas extranjeras.

Pese a este particularismo, el Chile Solidario forma parte de esta ola de difusión de PTC en América Latina. Más tarde, expertos chilenos integrarán la comunidad epistémica regional y las características del programa serán incorporados en otros de la región (como se comentó en el Capítulo 4). Esta iniciativa, sin estar enmarcada en un proceso de difusión regional, es dudoso que hubiera tomado la forma que tomó. La presencia del Banco Mundial y su influencia entre los economistas de DIPRES sin duda facilitó el proceso de adopción y la formulación de consenso entre distintas unidades del gobierno; por otra parte, sin el conocimiento y análisis de otras experiencias previa en la región, difícilmente se hubiera elaborado un programa tan sofisticado.

Para concluir, en relación al tipo de adaptación, se trata de una adaptación innovadora resultado del proceso de aprendizaje descrito, tal como se ilustra en la Figura 11. “Chile es el mejor ejemplo de lo que acabo de decir (...) no tiene algo parecido a Progresía, Oportunidades, Bolsa Escuela, Bolsa Familia, (...) es algo que realmente se adoptó al contexto chileno” (Experto BM). En el producto final se observan componentes de los PTC, esto es las condicionalidades y la transferencia monetaria, pero no constituyen lo esencial del programa. El bono tiene un monto bajo en términos absolutos para la realidad chilena y también comparativamente con el resto de la región; además es decreciente y limitado a dos años. Por el contrario, destacan del programa el acompañamiento sicosocial a las

familias y la concepción del programa como parte de un sistema de protección social. En consecuencia se trata de un PTC particular, que emerge en dentro de la ola difusión regional y que luego incidirá en las características de los siguientes programas resultados de la diseminación de los PTC en América Latina.

Fig. 11



Fuente: Elaboración del autor.

Cap. 7. Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano

En este capítulo se explica el proceso de formulación del programa Bono Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador. Éste tiene su origen en el Bono Solidario (BS), creado el 1° de octubre de 1998 durante el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000). Surgió como una medida compensatoria a la eliminación de la mayor parte de los subsidios al gas doméstico y la electricidad, y paulatinamente se ha convertido en un programa central de protección social en ese país. Para el año 2010 la cobertura era de 1.178.921 hogares (CEPAL, 2011), con lo cual, en términos proporcionales, el BDH es el PTC de mayor envergadura en la región, alcanzando el 100% de población pobre e indigente (Cecchini y Madariaga, 2011:110).

La lógica y estructura del capítulo es similar a la del caso chileno. En primer lugar presento el contexto político y económico de Ecuador durante el proceso de adopción del programa. A continuación relato y analizo este proceso, definiendo tres momentos entre 1998 y el 2010, desde su creación como Bono Solidario hasta el Bono Desarrollo Humano. Durante una primera etapa, de 1998 al 2003, el BS estuvo focalizado en madres, adultos mayores y personas con discapacidad, quienes recibían una transferencia monetaria no condicionada. Un segundo momento del análisis es a partir del año 2003, cuando el programa pasó a denominarse Bono de Desarrollo Humano, y da un giro conceptual con el objeto de constituirse en herramienta de acumulación de capacidades para los más pobres (Calvas 2010). En el tercer momento, se presentan los cambios que ha tenido el programa durante el período de Rafael Correa a partir del año 2007. Cerrando el capítulo, discuto acerca del mecanismo de difusión identificado, y el tipo de adaptación que se observa, aplicando los conceptos e indicadores propuestos en el Capítulo 3.

7.1. El contexto económico y político

A partir de la década de los '50 hasta comienzos de los '80 se sostiene que en Ecuador se instaló un modelo estructuralista, donde es el Estado quien promueve y articula las políticas económicas y sociales, con medidas como la industrialización sustitutiva de importaciones, reforma agraria y políticas de educación y salud de cobertura amplia (Carrasco, Beltrán y Palacios, 2011). A partir de los '70, con la incorporación del petróleo se aumentó la inversión y los subsidios debido al nivel de recursos disponibles y a la facilidad de crédito externo. Sin embargo, la crisis económica del '82 significó un importante decrecimiento económico y de capitales, desequilibrios monetarios y financieros agravando el desempleo y aumentando los precios de productos de primera necesidad. La respuesta a ello vino de la mano de las políticas de estabilización del Fondo Monetario Mundial y los ajustes se concentraron en las áreas monetarias, cambiarias y financieras (Carrasco, Beltrán y Palacios, 2011). El rol del Estado fue transitando hacia uno más pasivo y descentralizado, “con políticas públicas neutrales y aperturistas y con un régimen económico privado y no regulado, orientado al libre comercio” (Vásconez, et.al., 2005: 29).

En este período, las políticas sociales se observan escindidas de las económicas, y carentes de una discusión y diseño apropiados. Hubo un declive del sistema de planificación nacional, el Estado adquirió un rol subsidiario, en un modelo flexible que incluyó nuevos actores (ONG's, sociedad civil, actores privados) desde el equilibrio fiscal. Sin embargo, estos actores no consiguieron jugar un rol importante en el proceso y al mismo tiempo, las entidades específicas, como el Consejo Nacional de Planificación, fueron perdiendo recursos físicos, técnicos y humanos. Con lo cual, durante los años noventa se afirma que el diseño de las políticas se concentró en los equipos cercanos a los gobernantes y luego se institucionaliza (nivel meso) a través de algunas carteras de Estado, sobre todo en la de Finanzas (Vásconez, et.al., 2005).

Durante el gobierno de Durán Ballén (1992-1996) se continuó con la aplicación de reformas de corte neoliberal, impulsando la privatización de áreas estratégicas (como telecomunicaciones, el sector eléctrico y los hidrocarburos) y la modernización del Estado que tendría, según el gobierno, un carácter social, ya que los ingresos de las privatizaciones

se destinarían a ámbitos sociales (Vásconez, et. al., 2005: 43). Para dar inicio al proceso modernizador, el Estado creó en 1993 el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el cual se constituyó en el organismo rector de los procesos de modernización y privatización del Estado. En este proceso hubo presencia de actores internacionales, en especial la banca multilateral. “Es a partir de este gobierno que se hace más evidente la injerencia o transferencia de políticas desde la banca de desarrollo” (Vásconez, et. al., 2005: 45), sobre todo vinculando las políticas de reducción de la pobreza a los procesos de reforma del conjunto del Estado. El CONAM estaba relacionado de manera estrecha con el Banco Mundial, ya que apoyaba este proceso de modernización con un Proyecto de Modernización del Estado (Proyecto (MOSTA), BIRF – 3822 - EC) (Mancero, 2008). A través de éste se intervino en reformas legales y administrativas que modificaron las estructuras institucionales del Estado ecuatoriano. Se trabajó en tres componentes: administración y control de las finanzas públicas; modernización del sector público; y coordinación del Programa de Reforma y los Convenios (Mancero, 2008)¹⁵⁹.

En cuanto al desarrollo económico y la pobreza, el país desarrolló un ritmo de crecimiento económico bajo desde los '80, ya que el PIB real entre 1980 y 2001 aumentó “a un ritmo de 2% anual, es decir, menos que el crecimiento demográfico y uno de los crecimientos más bajos de América Latina” (Sánchez, 2005:1). Más tarde, la crisis económica en el período 1998-2000 durante el gobierno de Jamil Mahuad (agosto 1998–enero 2000), fue de importante magnitud: el PIB tuvo una tasa de crecimiento negativa del 7% en el año 1999, con efectos como una caída del ingreso por habitante del 9% (Vos, 2000) y la pobreza se situaba en un 52,18% (Espinosa, 2011). En consecuencia, “entre 1990 y 2001, la pobreza nacional medida según el consumo aumentó de 40% a 45%, mientras que la cantidad de pobres se incrementó de 3,5 millones a 5,2 millones” (Sánchez, 2005:1). Este fenómeno además se expresaba con fuerza en la población menor de 15 años, de los cuales en 1999 un 92% en áreas rurales y el 65% de áreas urbanas se encontraban en situación de pobreza (Rivera, 2003:19).

La crisis generó la búsqueda de reformas económicas y financieras, y en ese sentido una de las medidas que se comenzó a debatir a fines de

¹⁵⁹ “El Convenio de crédito para ejecución del proyecto MOSTA, suscrito en 1995, concedió la suma de \$20 millones, con una contraparte local de \$4,47 millones y una donación del Gobierno de Japón por \$530.000” (Mancero, 2008).

los años noventa fue la eliminación de los subsidios a la gasolina, gas licuado de petróleo (GLP) y electricidad. Estos subsidios a los derivados de los hidrocarburos existen desde 1978 y es potestad del Presidente de la República determinar el precio de venta al consumidor (MCPEC, 2010: 9). El debate surgió a raíz de que los subsidios constituyen un ítem importante de los gastos del gobierno central y experimentaron un aumento de precios. Por ejemplo, en el año 2008, “el gasto del Gobierno Central en Salud y Educación alcanzó 0,8% del PIB nominal, mientras que el subsidio fue 3,7% del PIB nominal” (MCPEC, 2010: 10). Asimismo, los subsidios son regresivos, en especial el de la gasolina (León, 2001: 15). “85% de la gasolina subsidiada beneficia exclusivamente al quintil más rico de la población, y (...) el subsidio al gas licuado (GLP) beneficia cinco veces más al quintil más rico que al quintil más pobre. (...) el quintil más rico concentra 54.9% del consumo total de combustibles, mientras que el quintil más pobre representa sólo 3% del consumo total” (MCPEC, 2010: 10). Al mismo tiempo, los bajos precios con los que se puede comprar el gas licuado en Ecuador, han fomentado el contrabando a los países vecinos, Colombia y Perú (Andrade, 2001: 8).

Desde 1996, los gobiernos de Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) intentaron infructuosamente eliminar o focalizar el subsidio al gas. No obstante la presión social neutralizó y revertió los intentos al respecto. De hecho, “los precios de los combustibles permanecen congelados desde 2003 (2001, en el caso del GLP) y se ha creado una serie de nuevos subsidios en el sector eléctrico” (MCPEC, 2010: 9).

7.2. El proceso de adopción del Bono Desarrollo Humano y sus actores

En el proceso de formulación del Bono Desarrollo Humano es posible distinguir tres momentos donde las decisiones de los actores responden a diversas motivaciones y disponen de distintos medios, lo cual determina los mecanismos de difusión. El primero se desarrolla entre 1998 y 2003, cuando se crea el Bono Solidario, transferencia monetaria sin condiciones. Un segundo momento es desde 2003 hasta 2006, cuando el Bono Solidario es redefinido como el Bono Desarrollo Humano con condicionalidades. Por último, una tercera etapa se desarrolla desde 2006 hasta hoy, donde se han establecido mecanismos de control para las condiciones, y el bono ha sido

complementado con otro tipo de beneficios que responden a un enfoque de protección social.

En el análisis del proceso de adopción del Bono de Desarrollo Humano he considerado la fase del Bono Solidario -a pesar que éste era una transferencia monetaria sin condiciones-, ya que el primero constituye una modificación del segundo, con lo cual no es posible excluirlo del análisis. Asimismo, ambos procesos se encuentran dentro de la ola de difusión de los PTC, por lo que es de interés analizar por qué desde un primer momento el Bono Solidario no fue concebido como un programa con condicionalidades. Y en ese mismo sentido, la mirada ha incluido años posteriores al proceso de adopción del bono, ya que las recientes modificaciones que éste ha sufrido responderían también a influencias que se explican desde el proceso de difusión de los PTC en la región.

a. 1998- 2003: El Bono Solidario

En el contexto de las políticas de ajuste iniciada en los años noventa y buscando enfrentar la profunda crisis económica, se contempló la eliminación de los subsidios a los precios de la electricidad, gas de uso doméstico y gasolina. Esta última medida fue altamente impopular, ya que incrementó los precios del diesel y de la gasolina en un 40% y un 12%, respectivamente (Aragón, Caballero y Normand, 2000). Por ello, se consideró desde el Ejecutivo la introducción de medidas compensatorias para reducir el impacto en los ingresos de las familias. En ese sentido, la motivación primera de la creación del Bono Solidario, establecido el 1° de octubre de 1998¹⁶⁰, fue establecer una medida compensatoria inmediata y efectiva para la población en situación de pobreza y extrema pobreza que les permitiera mantener los índices mínimos de bienestar (León, et. al., 1999). El bono se financiaría -y así continuó siendo en los años siguientes- a través de recursos fiscales (León, Vos y Brborich, 2001). Con esta transferencia se aspiró a contribuir a la cohesión social, dada la resistencia a la eliminación del subsidio y las protestas sociales que pudiera desencadenar. En ese sentido, otra de las medidas compensatorias por la eliminación del subsidio fue el aumento del salario mínimo (Ex directivo MIES). El contexto de la crisis económica y social continuó marcando el desarrollo del bono, ya que en abril de 1999 se

¹⁶⁰A través del Decreto 129 publicado en el Diario Oficial 29 del 18 de septiembre de 1998.

incrementó en 50% su monto. Ahora bien, debido a que la tensión social continuaba y luego de fuertes movilizaciones de la población, en junio de 1999 se congelaron por un año los precios de la gasolina y del gas doméstico (Aragón, Caballero y Normand, 2000).

Los actores involucrados en la definición de estas políticas fueron el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y el Ministerio de Finanzas. Durante los primeros años, estas dos instituciones fueron las responsables del bono, para pasar el año 2000 a depender del Ministerio de Bienestar Social (León, 2001). Este paso implica la intención de institucionalizarlo, y sacarlo de la dependencia indirecta de la Presidencia de la República. En este sentido, destaca el hecho de que en su diseño y etapa primera de implementación los organismos sociales no desempeñaran un rol relevante, explicitando la lógica de la preeminencia de las instituciones económicas por sobre las sociales ya comentada más arriba. El CONAM formaba parte de los esfuerzos de modernización y de establecer políticas de ajuste y su contraparte fue el Ministerio de Finanzas, y no el social. Destaca también que los hacedores de políticas identificados en el proceso de diseño e implementación, eran ambos economistas. Una de ellos es Nataly Cely, actual embajadora de Ecuador en Estados Unidos (desde enero 2012). La economista estuvo a cargo desde agosto de 1998 a julio de 1999 del Programa de Beneficios del CONAM. Su perfil es de un actor político -con una sólida referencia académica¹⁶¹- que ha tenido variadas responsabilidades en el aparato público, consultoras y organismos internacionales¹⁶². Asimismo Joaquín Morillo, economista con máster en Economía de Georgetown, en su rol de director ejecutivo del CONAM¹⁶³.

Por su parte, el Ministerio de Finanzas basaba su influencia en el uso de recursos y en “las políticas de financiamiento, endeudamiento y el

¹⁶¹ Máster en Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard y Doctor en Economía de FLACSO. <http://www.ecuador.org/nuevosite/MinCely.php> Recuperado el 22 de marzo 2013.

¹⁶² Nataly Cely también ejerció como ministra coordinadora del Ministerio de Desarrollo Social, entre 2007-2009. Entre el 2009-2011 en el Ministerio de Producción y Empleo. También ha realizado consultorías para OIs y como representante del gobierno del Ecuador. En <http://www.ecuador.org/nuevosite/MinCely.php> Recuperado el 22 de marzo 2013.

¹⁶³ Morillo tiene un perfil más académico y ligado al mundo financiero. Cuenta con numerosas publicaciones, es investigador y ha ejercido como decano de la Facultad de Economía de la Universidad de las Américas, Ecuador.

manejo de la política fiscal que a partir de la dolarización se ha vuelto crucial en el país” (Vasconez, et. al., 2005: 21). En ese sentido, a pesar de la existencia de un buen nivel técnico en cuanto a los profesionales en las carteras del sector social, los entes gubernamentales de planificación tuvieron un peso menor frente a “la concentración en el eje económico de políticas y la emergencia de la crisis” (Vásconez, et. al., 2005: 49). Fruto también de las reformas efectuadas en torno a la modernización del Estado desde el CONAM, se señala que se generó “una concentración de atribuciones en el Ministerio de Economía y Finanzas, mientras algunas instituciones se desmantelaban y a otras se les restaban funciones” (Mancero, 2008: 83). Por último, también se sostiene que de hecho el Bono Solidario “fue factible debido a que su diseño e implantación estuvo a cargo del frente económico del gobierno y no del frente social. La tradición y prácticas del sector social gubernamental posiblemente hubieran determinado una compensación social no monetaria” (León, Vos y Brborich, 2001).

Junto con el rol ejercido a través del CONAM por el Banco Mundial, destaca la presencia del Fondo Monetario Internacional (FMI). Desde 1998 el gobierno del Ecuador comenzó a sostener conversaciones con el FMI para solicitar un préstamo Stand-by (o Acuerdos de Derecho de Giro) que permitiera dar liquidez a su balanza de pagos. Desde el FMI se entregaron en junio de 1999 una serie de recomendaciones que debían ser consideradas para llegar a acuerdo¹⁶⁴. Debido, entre otros factores a la inestabilidad política en Ecuador, ello no se concretó hasta el 4 de abril del 2000, cuando el gobierno de Gustavo Noboa presentó la “carta de intención” al FMI (ratificada el 19 de abril del 2000) (Aragón, Caballero y Normand, 2000). En ella se comprometió una significativa reducción de los subsidios de los derivados del petróleo a partir de junio del 2000. Como medida compensatoria se realizaría un aumento del 50% del bono del programa Bono Solidario¹⁶⁵. Asimismo, se recogían las recomendaciones que el FMI había planteado ya en junio de 1999 –a 9 meses de iniciado el programa-, en cuanto a los errores de focalización del bono, que se demostraba en 28,3% de la población beneficiaria (Aragón, Caballero y Normand, 2000: 107). Por tanto, el gobierno del Ecuador propuso mejorar la focalización del Bono Solidario, proveer de apoyo médico y nutricional a niños de corta edad y mujeres embarazadas, y la creación

¹⁶⁴ Documento titulado “Ecuador. Protección Social frente a la crisis económica”. 24 de junio de 1999, citado en (Aragón, Caballero y Normand, 2000).

¹⁶⁵ El bono se aumentó en abril del 2001 (León, Vos y Brborich, 2001).

de un fondo destinado a acelerar el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, con asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (Aragón, Caballero y Normand, 2000: 1)”. Para ello, se señalaba en la carta de intención, ya estaba comprometida la asistencia financiera por parte del BID y el aceleramiento en la entrega de recursos ya disponibles (Aragón, Caballero y Normand, 2000).

Con todo, la decisión acerca de este bono – discusión de alternativas y definición de la política a adoptar- fue un proceso cerrado y autorreferente a nivel gubernamental, donde no hubo participación de otros actores nacionales más allá del aparato estatal. “El trabajo de los organismos del gobierno en el proceso de agenda no fue conocido por la población ni reconocido por la presidencia. No incorporó a sectores de la sociedad civil siquiera en la discusión pública, ya que la difusión de la agenda social no era una de las prioridades del régimen” (Vásquez, et. al., 2005: 49). En consecuencia, la decisión estuvo concentrada en el Ejecutivo, apoyados en la CONAM y el Ministerio de Finanzas y contando con la legitimidad de la banca multilateral, concretamente desde el FMI y el Banco Mundial. El BID no habría estado vinculado de manera tan directa en el origen del bono - aunque está presente en los posteriores compromisos de apoyo a través de los préstamos del FMI-, pero el bono en sí mismo coincidía con su agenda social y con las actividades que había estado desarrollando en el Ecuador en esos años (programas sectoriales en los ámbitos financieros, agrícolas y de transporte y mejorar el acceso y la calidad de la educación y la salud para los grupos de bajos ingresos) (Rivera, 2003).

En consecuencia, el Bono Solidario surge en un contexto de crisis, como reacción a otras medidas. Ello se observa en que la valoración respecto a los recursos necesarios para implementarlo, y el análisis de los existentes, fue deficiente. El Estado ecuatoriano no contaba con un sistema de identificación de beneficiarios que permitiera la identificación de las familias. Sí existía desde 1995 el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, pero no contaba con la información necesaria para realizar este proceso (Ex directivos BS y BDH). Pese ello, la decisión de adoptar el programa fue tomada, demostrando mayor empeño que fortaleza técnica. “En el caso del Ecuador, yo creo que hubo una gran voluntad de hacerlo pero también una fragilidad institucional” (Experto PTC BID). Así, se definió realizar

directamente un programa de gran escala en cuanto a cobertura, careciendo de los mecanismos de identificación esenciales. Esta decisión respondió a la necesidad de definir de manera rápida a los beneficiarios, pero no aseguró exactitud en la focalización. La fidelidad de la información sobre la que se les seleccionó era cuestionable y por tanto se generaron errores de focalización (Schady y Araujo, 2006). El procedimiento fue simple y expedito, ya que se basó en la autoidentificación de los beneficiarios frente a sacerdotes católicos y pastores evangélicos, quienes actuaron como jueces para definir la veracidad de lo dicho por las personas en cuanto a su calidad de “pobres”¹⁶⁶ (Recalde, 2007). Luego los datos fueron ingresados a una base de datos a cargo de la Red Bancaria Nacional (BANRED), a través de la cual se realizaría el pago del bono. Estos datos fueron contrastados con los datos del Seguro Social, empresas eléctricas, bancos privados, y Dirección del Tránsito (Lizano, 2013). Ello con el fin de identificar a quienes contaban con trabajo estable, consumían electricidad sobre ciertos índices, mantenían créditos o ciertas sumas de dinero, o tenían vehículo. No obstante, no se realizaron verificaciones directas sobre su nivel de ingresos. En consecuencia, esta autoidentificación generó fallas importantes en la focalización. Por ejemplo, se detectó “una subcobertura del 48,1% y una filtración del 63,4%”. Es decir, con los datos de 1999, “cerca de 1 de cada 2 personas elegibles para el “Bono Solidario” no reciben este beneficio, en tanto que 6 de cada 10 individuos que reciben el bono son no elegibles” (León, Vos, Brborich, 2001: 13).

Ahora bien, la motivación inicial, la compensación ante la eliminación del subsidio, quedó sin fundamento en el corto plazo, pese a los compromisos establecidos con el FMI. La aceleración de la inflación y la depreciación del tipo de cambio dieron lugar a la reaparición, no sin oposición, de los subsidios al gas y la electricidad, los que existen hasta hoy (Vos, 2000).

En consecuencia, en esta primera etapa, de 1998 al 2003, el programa estuvo focalizado en madres y adultos mayores (con un máximo de ingreso determinado¹⁶⁷), y personas con discapacidad, quienes recibían

¹⁶⁶ Esta colaboración por parte de las Iglesias incluso fue cuestionada entre algunos sectores al interior de éstas, dada la responsabilidad que involucraba (Recalde, 2007).

¹⁶⁷ Para las madres de familias con al menos un hijo menor de 18 años, el ingreso mensual no debía superar un millón de sucres, ni ella ni sus cónyuge debían percibir salario fijo o estar afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El ingreso

una transferencia monetaria no condicionada. El pago se realizaba a través del sistema bancario y hubo varios incrementos a la transferencia monetaria durante los siguientes años. Al inicio el programa entregaba una cifra de 100.000 sucres al mes, esto es alrededor de USD15. En abril de 1999 esta cifra aumentó en un 50% (Ponce y Bedi, 2008). En términos de cobertura, el BS se inició con un gran número de beneficiarios y ya en el año 2000 alcanzaba a alrededor de 1.2 millones de hogares, cerca del 45% de los hogares ecuatorianos (Ponce y Bedi, 2008).

Durante los siguientes años, destacan las intenciones de perfeccionar la institucionalidad social vinculada directa o indirectamente al Bono Solidario. Así, una vez funcionando éste, el Plan Social Integrado planteado en 1999 por la Secretaría de Estado de Desarrollo Social (SEDES) trató de imponer mayor coherencia y sistematización en los criterios de focalización. Sin embargo, la SEDES fue luego reemplazada por la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano el 2000, por lo que este esfuerzo quedó sin continuidad. Finalmente, ese mismo año las Secretarías de Estado serían eliminadas, volviendo los ministerios a tener un rol relevante reunidos en el Frente Social¹⁶⁸, entidad supraministerial que contaba con una Secretaria Técnica encargada de brindar asistencia técnica, sistematizar, evaluar, monitorear y realizar las acciones de seguimiento de la ejecución de los programas sociales” (Rivera, 2003: 24). Por tanto, el papel rector sobre las políticas sociales y la responsabilidad sobre el BS se concentró en el Ministerio de Bienestar Social en conjunto con la Oficina de Planificación (ODEPLAN), creada el año 2000 (Vásconez, et. al., 2005: 62). Posteriormente, en junio del año 2002, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez se creó el Programa de Protección Social (PPS) como entidad pública adscrita al Ministerio de Bienestar Social. Al PPS se le asignó la misión de administrar los programas de transferencias monetarias y económicas a las familias en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Asimismo, las conversaciones con el BM y el BID continuaron durante el 2001 y los años siguientes, en el sentido de perfeccionar los mecanismos y establecer condicionalidades; todo lo anterior en la línea

familiar de los mayores de 65 años no debía ser mayor de un millón de sucres y no percibir salario fijo para recibir el bono.

¹⁶⁸ Esta entidad agrupa los ministerios de Salud, Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación, Cultura y Deportes; Trabajo y Recursos Humanos y Bienestar Social.

de los PTC regionales. “El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han estado negociando con el gobierno programas de transferencias monetarias complementarios, los cuales, a diferencia del Bono (Solidario), serían condicionados a la inversión en capital humano, tales como un programa de becas escolares (Beca Escolar) y uno de transferencias por maternidad y chequeos médicos de los niños (Bono Materno-infantil)” (León, Vos y Brborich, 2001).

En ese contexto, se firmó en marzo del 2001 el Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica con el BID N° 1261/OC-EC, que crea un Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN), dependiente del Ministerio de Bienestar Social (Registro Oficial N° 287, año 2001). Este sistema sería de utilidad tanto para el BS como para otros programas sociales existentes.

Asimismo, se realizó una de las primeras evaluaciones de impacto, en cooperación con el Banco Mundial, a cargo de Mauricio León, Roby Vos y Wladimir Brborich, (2001). En ella se señala que el impacto del programa “sobre la incidencia de la pobreza de ingreso es negativo, en la medida en que el valor de la transferencia es más que compensado por los ingresos perdidos debidos a la reducción en el esfuerzo laboral. Sin embargo, al mismo tiempo se observa que el incentivo negativo en la oferta laboral no se aplica a los más pobres de los pobres” (León, Vos y Brborich, 2001: 31). También se plantea, preliminarmente, que “el Bono parece haber tenido efectos indirectos positivos sobre la pobreza estructural. La matrícula escolar entre el grupo de beneficiarios es mayor que en el grupo de comparación” (León, Vos y Brborich, 2001:31). Con ello, el bono de manera indirecta habría generado el cambio de conducta que más tarde sería establecido como una condición explícita del programa.

Por último, resultado de la cooperación con UNICEF y en el contexto de las conversaciones con la banca, el año 2003 se estableció una Beca Escolar, donde se tuvo en mente las experiencias de Oportunidades de México y de Bolsa Escuela en Brasil (Ex directivos PTC Ecuador). Esta beca estuvo implementada durante unos pocos meses, ya que fue cerrada cuando el Bono Solidario pasó a ser el Bono de Desarrollo Humano y el componente de asistencia a las escuelas fue establecida como una condición.

b. La inclusión de las condicionalidades: El paso de Bono Solidario a Bono Desarrollo Humano

Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005), en el año 2003, el programa pasó a denominarse Bono de Desarrollo Humano, y da un giro conceptual con el objeto de constituirse en herramienta de acumulación de capacidades para la población más pobre (Calvas 2010). Su objetivo es “ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza” (MIES, 2011). Se incrementó el bono de la transferencia, se focalizó en las familias más pobres y se incluyeron las condicionalidades en el ámbito de educación y salud, excepto para adultos mayores y personas con discapacidad¹⁶⁹.

El Decreto Ejecutivo N° 347 del 25 de abril de 2003, cambió la denominación de Bono Solidario por la de Bono de Desarrollo Humano. El anuncio se había realizado a pocos días de asumir el Presidente Gutiérrez, en el contexto del “Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano” que contempló el incremento inmediato de los precios de los combustibles, la congelación de los salarios en el sector público y reducciones en los gastos del Estado (CIDOB, 2012). La modificación fundamental entre uno y otro fue la introducción de corresponsabilidades¹⁷⁰, que se justificó desde la Secretaría del Frente Social en dos objetivos principales: 1) reducir la pobreza por consumo; y 2) aumentar la inversión en capital humano (incrementar uso de servicios de educación y de salud preventiva) (Ponce y Bedi, 2008). El programa formó parte de la Agenda Social Básica Juntos Podemos, establecida por el gobierno de Lucio

¹⁶⁹ El año 2006, el bono para adultos mayores cambia de nombre a Pensión Asistencial para Adultos Mayores, consistente en una transferencia monetaria (USD11,5) para personas de la tercera edad en situación de pobreza que se ubicaran entre el 40% más pobre de la población y no fueran pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Alomía, s/f). El año 2007 y 2009 volvería a aumentar el monto llegando a USD35. Y a partir del año 2008, con la aprobación de la nueva Constitución, se garantizó la pensión a toda persona mayor de 65, eliminando la condición de pertenecer al 40% más pobre.

¹⁷⁰ En el decreto 347 que señala el cambio de BS a BDH, se utiliza las denominaciones de requisitos y condiciones. Posteriormente en el Acuerdo 512 del Ministerio de Bienestar Social, del 7 de agosto del 2003, se utiliza la expresión corresponsabilidad, explicando las que los beneficiarios del bono deberían cumplir en el ámbito de salud y educación. (Decreto 347, 2003; y Acuerdo 512, 2003).

Gutiérrez. Esta agenda se consideraba el “principal instrumento de gestión de política social de Estado, que incentiva la participación y responsabilidad activa de los miembros de familia y la sociedad en su conjunto, para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los grupos más vulnerables, que a la vez permita enfrentar, prevenir y reducir la extrema pobreza promoviendo la justicia social redistributiva en sus dimensiones espacial, sectorial, y generacional” (Decreto 347, 7 de mayo de 2003).

Las condicionalidades establecidas se referían a educación y salud. En el primer ámbito, las familias deberían realizar controles bimensuales para los niños menores de 6 años. Asimismo, en las familias con niños entre 6 y 15 años, estos debían estar matriculados y cumplir con una asistencia de al menos 90% al mes. El bono establecido el año 2003 fue de USD15 mensuales a las familias (aproximadamente un 10% de los ingresos de familias de primer quintil) (Ponce y Bedi, 2008).

Ya desde el gobierno de Noboa (2000-2002) en adelante se observa una presencia de las políticas sociales en el discurso, y destacan en las agendas de los gobiernos conceptos “como el desarrollo humano, los capitales, la protección social, y la ha diferenciado claramente de la política económica (cuando menos en el discurso)” (Vásquez, et. al., 2005:71). Si bien no formó parte de su programa de gobierno, en agosto del 2000, a unos meses de asumido, ODEPLAN presentó un “Plan de Acción 2000-2003, Por un Nuevo País”, donde se planteó mantener el Bono Solidario e incrementar su monto durante el año 2000 (Presidencia Constitucional, 2000). Asimismo, se mantenían conversaciones y debates con la banca multilateral, también en el sentido de perfeccionar los programas existentes a partir de los nuevos instrumentos instalados, como el SELBEN. Esta línea de trabajo continuó en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2002-2005).

En consecuencia, existía motivación interna de perfeccionar el bono el año 2003 desde los actores nacionales, el Frente Social y el específicamente el Programa de Protección Social. Sin embargo, dado el contexto económico complejo y el permanente contacto con la banca multilateral, esta motivación estuvo influenciada de manera importante por otras razones.

Las conversaciones con el Banco Mundial se vieron concretadas el 27 de agosto de 2003 en un préstamo por USD50 millones (Préstamo N°

7173-EC). Para recibirlo, el gobierno del Ecuador se comprometió a una serie de acciones a través de una carta el 25 de abril de 2003. Entre ellas, se encontraba el cambio del BS a BDH; de hecho la carta enviada al Banco se realiza el mismo día de emisión del crédito. De esta forma, en el momento en que se otorga, el gobierno aumentaba el presupuesto en las áreas de educación, salud y previsión social en relación al año 2002. Asimismo, se había creado el BDH, “en forma y sustancia satisfactoria para el Banco” (Banco Mundial, 2003a:14) y se había aumentado su presupuesto para el año 2003 (en relación a lo destinado para el BS el año 2002). Por último, entre otras medidas en el ámbito social, el gobierno del Ecuador se comprometió a realizar una encuesta línea de base y realizar monitoreo y evaluación del BDH (presentando metodología y cronograma) (Banco Mundial, 2003a). De manera específica respecto al tema del control de las condicionalidades, no se hacía referencia.

La acción de modificar el programa en cuanto a la condicionalidad se enmarcó en la lógica de incrementar la eficiencia y eficacia de los programas y servicios sociales básicos, en el “Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano” (Banco Mundial, 2004). Se aprobaron tres préstamos sucesivos, el primero de los cuales se recibiría en 2003, el siguiente en mayo 2004 y el tercero en mayo 2005¹⁷¹. A un año de implementado, el Banco reconocía que los logros en los controles de la condicionalidad no era suficientes (Banco Mundial, 2004). Esta operación iba en estrecha colaboración con el IMF, ya que requería diálogo bilateral y perspectivas comunes (Banco Mundial, 2004), dado los componentes relativos a temas financieros, con los que el gobierno de Ecuador se comprometió.

Respecto al BID, su operación estaba más focalizada en fortalecer la red de protección social, asegurando el gasto público en los sectores sociales y promoviendo cambios estructurales en educación y los mercados laborales. El BM y el BID trabajaron en conjunto para asegurar máximo de coordinación entre las dos operaciones, incluyendo misiones y reuniones en conjunto con los representantes

¹⁷¹ De las tres etapas del préstamo, se habría concretado el primer préstamo y el segundo (aunque con retraso). Respecto a la entrega de la tercera fase del préstamo, ésta fue suspendida por el no cumplimiento de las cláusulas en cuanto al Fondo de Regularización Petrolero. Esta negativa y supuestas presiones recibidas desde BM, fueron utilizados como argumento para la expulsión del representante del BM por parte del gobierno de Rafael Correa, en junio del 2007.

del gobierno ecuatoriano para discutir los contenidos de ésta (Banco Mundial, 2004: 26)¹⁷².

El préstamo del BID, firmado el 27 de agosto de 2003, también se proyectaba para los años 2003-2005 y fue por USD200 millones. El objetivo de este era consolidar el sistema de protección social y mejorar la eficiencia del gasto social. Se señaló que el sistema se fortalecería a través de la introducción del Bono de Desarrollo Humano buscando, entre otros aspectos, alcanzar efectividad en los programas y recursos destinados a nutrición y educación infantil. Junto con explicitar la coordinación existente con el Banco Mundial, se planteó también que estos programas eran parte de las medidas tomadas por el gobierno de Ecuador con el FMI para la estabilización fiscal (BID, 2003). Destaca un menor énfasis en el tema del control de las condicionalidades, ya que se menciona el monitoreo y evaluación del proceso, pero no se detallan aspectos vinculados a la verificación del cumplimiento de éstas. Por su parte, en la carta de intención del gobierno ecuatoriano, se presentó el diagnóstico en cuanto a la necesidad de perfeccionar el BS reconociendo sus falencias respecto a focalización e impacto, y al monto del beneficio. Se planteó también como parte de su agenda la fusión del BS y de la Beca Escolar a BDH (BID, 2003).

Ahora bien, considerando la vinculación a estos dos préstamos, es posible consignar que, tal como señalan los entrevistados, la “negociación del 2003 no fue muy horizontal, (estuvo) muy incentivada por los préstamos” (Experto PTC). Evidencia importante en ese sentido es que en el Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano” se presentaron sólo objetivos generales que hablaban de mejorar el BS. Meses después, en la carta de intención al Banco Mundial se propone un aumento del Bono Solidario de USD11,5 a USD15 y sustituir el subsidio regresivo del gas por uno focalizado en las personas más pobres. También se señala proteger el área social de recortes financieros e implementar reformas en el sector social¹⁷³(Banco Mundial, 2003b). En consecuencia destaca que no se

¹⁷² En la carta del Gobierno del Ecuador al BM de abril del 2003, se señalaba que con la asistencia del BID se mejoraría la base de datos del BS, con lo cual se podría focalizar mejor la ayuda y eliminar el subsidio doméstico al gas (Banco Mundial, 2004).

¹⁷³ Algunas de las reformas que se planteaban era incluir al Ministerio de Economía y Finanzas en el Gabinete del Frente Social, financiar las políticas del Frente Social, y focalizar los programas en sectores más pobres (Banco Mundial, 2003b).

menciona transformar el bono a un programa condicionado, sino que sólo aumentar el monto de la transferencia. Posteriormente, el cambio a un programa condicionado se planteó como parte de esta agenda. Por tanto, esto indicaría que la decisión de incluir la condicionalidad y fundir el Bono Escuela con el Bono Solidario habría respondido a los requerimientos del BM (e indirectamente del BID y el FMI, dada la convergencia que existía en sus misiones y proyectos en el Ecuador). En ese sentido, destaca además la perspectiva común de los bancos en cuanto al diagnóstico sobre el BS y la necesidad de transformarlo en BDH. La convergencia que se observa en los documentos oficiales de concertación del préstamo y las cartas de intención por parte del gobierno ecuatoriano, denota un proceso de conversación y alineamiento previo hacia este diagnóstico y medidas.

Como ya se ha señalado, si bien se establecieron las condicionalidades en los lineamientos del programa, no se definieron los mecanismos de control que permitieran evaluar en la práctica su cumplimiento de manera generalizada. “Legalmente pusieron las condiciones, pero en realidad no pasó el mecanismo de monitoreo (...) ponerte a implementar un programa de monitoreo necesitas muchísimos recursos y es carísimo, y eso no lo hizo el programa” (Ex directivo PTC). A un año de implementado, el informe del BM sobre el préstamo señaló que los logros en los controles de la condicionalidad no era suficientes (Banco Mundial, 2004). Y hasta la fecha no se ha establecido un mecanismo permanente e institucionalizado. Se optó por utilizar los medios de comunicación, los espacios de recreación pública - como conciertos y concentraciones masivas- para el registro de beneficiarios y dar a conocer las características del programa, explicando el cumplimiento de las condiciones en educación y salud (Shady y Araujo, 2006).

El hecho de que no se estableciera el control estricto de las condicionalidades es relevado hoy como una cierta demostración de autonomía y de que los bancos no lograron imponer por completo su agenda. Algunos entrevistados señalan que una vez que el BDH es parte del Programa de Protección Social, se integraron formuladores de políticas que postulaban un enfoque de equidad y de derechos. Ellos se habrían opuesto a la exigencia de condicionalidad, ya que se contraponen al enfoque de derechos sociales que debiera asegurar la entrega del beneficio sin necesidad de ninguna condición y de un programa que la estableciera (Experto PTC, Ecuador). La evidencia

recopilada en esta investigación no es concluyente al respecto. También se argumenta que se tenía conocimiento acerca de que la condicionalidad no ejercía un efecto significativo en el comportamiento de las personas, basado en la evidencia de la evaluación de impacto publicada el 2001 que demostraba que las familias enviaban sin necesidad de la condicionalidad a los niños al colegio (León, Vos y Brborich, 2001: 31). Allí se plantea que el Bono Solidario generaría el incentivo deseado, a pesar de no contar con la condicionalidad. No obstante, se señala también que “esta conclusión debe (...) ser tomada con cierta reserva debido a que se requiere mayor investigación sobre algunos de los determinantes de los resultados presentados aquí” (León, Vos y Brborich, 2001: 31). Ello, ya que se trató de un análisis semi-experimental, basado en la comparación entre beneficiarios y no beneficiarios del BS durante 1998-1999 en base a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)¹⁷⁴. En consecuencia, se contaba con cierta evidencia para argumentar que el control de la condicionalidad no era esencial en el caso ecuatoriano y ello se vería reforzado en estudios posteriores¹⁷⁵. Asimismo, se consideraba que implementarlo aumentaría los costos de manera importante e implicaba además capacidades administrativas que no se disponían. “Era carísimo un programa de transferencia condicionada en ese tiempo y también la complejidad que resultaba un programa tan grande, era un 40% de familias del Ecuador, con un sistema de educación y de salud que no está suficientemente capacitado para tener la capacidad de informarte si las personas están o no asistiendo a los centros de salud” (Ex directivo PTC Ecuador). Sin embargo, las condicionalidades formaron parte del compromiso adquirido con la banca para los préstamos negociados: en otras palabras “en el texto se supone que debía haber transferencia condicionada” (Ex directivo PTC). Ello significó entonces una permanente deuda, “un martirio constante” (Ex directivo PTC Ecuador), con la banca multilateral. Por último, en torno a este punto también es preciso cuestionar por qué, si existía determinada evidencia que respaldaba la idea de no controlar la

¹⁷⁴ León y Younger (2007) también realizaron una evaluación de impacto del BS utilizando la Encuesta y centrándose en el impacto del BS en la salud de los niños. Posteriormente, Oosterbeek, Ponce, y Schady (2008) evalúan el BDH en base a un experimento aleatorio realizado para el primer quintil y un diseño de regresión discontinua realizada para el segundo quintil.

¹⁷⁵ La evaluación de impacto realizada entre 2003 y 2005, y difundida el año 2006, demostraba que las campañas publicitarias habrían instalado la idea de que debían cumplir con la asistencia al colegio, ya que de lo contrario se perdería el bono (Schady y Araujo, 2006; Ex directivo Ecuador).

condicionalidad (lo cual en la práctica es no condicionar), se aceptó como parte de los requerimientos por parte de la banca. Al respecto, por una parte se debe haber aceptado ya que era un requisito necesario para los préstamos, y ello constituye sin duda, una razón de peso. En ese sentido, los entrevistados también expresan la convicción respecto a que los requerimientos institucionales para llevarlo a cabo no estaban desarrollados en el aparato estatal ecuatoriano. Este diagnóstico era compartido por la banca, por lo que en las actividades vinculadas se exigió el avance en estos aspectos.

En cuanto al influjo de otros países, Brasil habría sido especialmente influyente. De hecho, uno de los creadores de Bolsa Escuela, Cristovam Buarque, visitó Ecuador el año 2000¹⁷⁶, por intermedio del BID, para intercambiar su experiencia con los expertos ecuatorianos, tales como Mauricio León¹⁷⁷ y David Alomía¹⁷⁸ (Expertos PTC Ecuador). “Invité a Cristovam Buarque para que fuera a explicar en Ecuador cómo funcionaba (el Bolsa Escuela), las bondades, y los ecuatorianos lo adoptaron pero ellos quisieron hacerlo inmediatamente en los sectores urbanos. Eso requiere una complejidad mucho más alta” (Experto PTC BID). México también sería un referente, y expertos ecuatorianos habrían viajado a conocer la experiencia de Progresía¹⁷⁹ (Experto PTC BID, y ex directivos PTC). Ahora bien, no obstante se conoció la experiencia mexicana, se habría decidió no adoptar todos los componentes del programa, por ejemplo en cuanto al monitoreo centralizado (Ex directivo PTC). Estos encuentros con expertos y la asistencia a seminarios internacionales demuestran también el contacto con los expertos de la comunidad epistémica.

¹⁷⁶ La fecha precisa de la visita no ha sido posible de rastrear. La recolección de información referida a estas visitas y viajes ha presentado importantes dificultades, ya que no se encuentra sistematizada en los organismos responsables.

¹⁷⁷ En esa fecha, investigador de la Secretaría Técnica del Frente Social del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (1998-2003). Entre 2004-2007, Coordinador de viceministro de Inclusión Económica y Social (ex Ministerio de Bienestar Social). 2007-2009 viceministro de Inclusión Económica y Social (ex Ministerio de Bienestar Social) y entre 2009-2011 viceministro de Coordinación de Desarrollo Social. Secretario Técnico del Consejo Sectorial de Política Social.

¹⁷⁸ Director de la beca escolar entre 2001- 2003 y posteriormente encargado del programa de Protección Social 2003-2012.

¹⁷⁹ Los entrevistados señalan recordar con claridad haber viajado a México, pero la fecha exacta no fue posible de precisar.

c. El Bono de Desarrollo Humano y la Protección Social

Como corolario al proceso de adopción y perfeccionamiento descrito, es preciso comentar los años más recientes. El Bono Desarrollo Humano fue legitimado y reconocido por el plan de gobierno del Presidente Rafael Correa (2007-) como “uno de los programas sociales más grandes de país y con mayor incidencia en equidad” (Plan de Gobierno Alianza País: 4). El monto del bono se duplicó de USD15 a USD30 en febrero de 2007 y también se aumentó su cobertura sobre todo en las personas con discapacidad¹⁸⁰ y adultos mayores (para quienes el bono es no condicionado), constituyéndose como un componente importante de la política social (León, 2009).

Dentro del programa de gobierno de Correa, el BDH fue reenfocado como una promesa de una política de protección social para la población vulnerable desde una perspectiva de derechos e inclusión. Se planteó como un objetivo que la población en situación de pobreza fuera parte de la distribución de la riqueza y sobre todo fuera asumida como responsabilidad del Estado (Recalde, 2007). Asimismo, el bono se consideró como “reconocimiento económico al trabajo que realizan las amas de casa de menores recursos en sus hogares” (Recalde, 2007: 20).

Los componentes esenciales del bono se mantuvieron (Bono Desarrollo Humano, Pensión para Discapacidad y Pensión para Adultos Mayores, estos dos últimos sin condiciones). Asimismo, al menos desde el punto de vista formal, persistía la problemática en torno al control del cumplimiento de las condicionalidades. Hasta esa fecha, como se ha señalado, éste no se había implementado de manera sistemática, y sólo a fines del 2006 se comenzó a planificar un sistema para realizar los primeros pilotos, que son efectuados el 2007 (Experto PTC Ecuador). Así, ese año se implementó un control parcial de las condicionalidades tanto en zonas urbanas como rurales. En las primeras, se selecciona una muestra aleatoria para el monitoreo, quienes son notificados al momento de recibir su pago. Las personas deben entonces presentar, dentro de un plazo de dos meses, la documentación que demuestre el cumplimiento de las condiciones. Si

¹⁸⁰ Por ejemplo, se modificó para que las personas con más de 40% de discapacidad podrían recibirlo, en vez del 70% anterior.

no se ha justificado en ese plazo, se le suspende la transferencia hasta que se presenten los documentos. En las zonas rurales, se definieron áreas donde existía mayor probabilidad de incumplimiento. En ellas los técnicos del Programa de Protección Social coordinan con las autoridades provinciales la recepción de los documentos que certifican el cumplimiento de las condiciones (plazo de 45 días y en caso de justificación se suspende la transferencia) (Ex directivos y funcionarios PTC Ecuador). En diciembre de 2008, en una presentación oficial sobre el programa en el III Seminario Internacional “Transferencias Condicionadas, Erradicación del Hambre y Desnutrición Crónica”, organizado por la Oficina Regional de FAO¹⁸¹, se señalaba como una debilidad el que no estuviera implementado aún un control de las corresponsabilidades en todo el país. Junto con ello se reconocía como un impedimento la cobertura nacional que generaría problemas de escala para la implementación del control de la corresponsabilidad (MIES, 2008). En consecuencia, la verificación de la condicionalidad continúa siendo un aspecto sobre el cual el Programa de Protección Social no aclara si es un proceso sistemático ni su periodicidad. La información disponible al cierre de la investigación señala que durante el primer semestre de 2012, se realizó control sobre 10.706 hogares en la zona urbana y 51.507 en la zona rural (MIES, 2012), pero no fue posible sistematizar los años anteriores, ni establecer la periodicidad con que se establecían estas mediciones.

Donde se ha desarrollado un avance más significativo por parte del gobierno ha sido en el proceso de identificación de los beneficiarios. En agosto de 2009 se realizó una refocalización mediante una nueva encuesta socioeconómica para focalización individual, denominada Registro Social (por medio de *proxy means test*), levantada entre diciembre de 2007 y julio de 2009. Junto con ello se definió que los beneficiarios se especificarían a partir de quienes se encuentran bajo la línea de la pobreza, y no focalizando sólo en los quintiles 1 y 2 (León, 2009). Asimismo, destaca que durante la gestión de Correa se instaló con más fuerza el término de corresponsabilidad versus el de condicionalidad. El gobierno asumió de manera explícita un enfoque de derechos económicos y sociales, presente en la nueva Carta Constitucional de 2008, resultado de un proceso de Asamblea Constituyente. De hecho, en noviembre de 2012 se especificó en un Decreto que la corresponsabilidad es la responsabilidad compartida

¹⁸¹ Representantes del programa (usualmente Mauricio León y David Alomía) asistieron a los Seminarios de FAO sobre PTC 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

entre el Estado y él o los ciudadanos receptores del Bono Desarrollo Humano (Acuerdo Ministerial No. 000134).

Por último, en cuanto a los actores internacionales, su rol ha sido mucho más acotado desde el año 2007, cuando fue expulsado el representante del Banco Mundial (Machado, 2008). La razón argüida era la suspensión por parte del BM del préstamo del año 2005, que ya se encontraba aprobado¹⁸². Las relaciones también se congelarían con el FMI, no así con el BID. Sin embargo, la participación de los OI es más acotada y con mayor seguimiento en cuanto a las acciones realizadas desde la cooperación internacional (Ex directivo PTC Ecuador).

En cuanto a los actores nacionales, entidades como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y también la Escuela Politécnica de Litoral de Guayaquil (ESPOL) habrían participado al inicio del gobierno de Correa. No obstante, éste habría disminuido posteriormente y se establece una relación muy acotada con centros académicos y centros de estudios nacionales (Experto PTC).

Para el término de este periodo, la inclusión del Crédito Desarrollo Humano al conjunto de iniciativas del Programa de Protección Social a partir del 2007, junto con el seguro mortuorio, el bono de emergencia (ante catástrofes naturales se entregan dos transferencias monetarias de USD45 cada una) y la Red de Protección Solidaria (asegura el tratamiento ante enfermedades catastróficas en la red de salud pública), complementaron el BDH y configuraron un conjunto de beneficios que aspiran a establecer una red de protección social para la población más pobre.

Para el 2010, la institución responsable es el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el organismo ejecutor el Programa de Protección Social (PPS). Los beneficiarios actuales son las familias con cumplimiento de corresponsabilidad en educación y salud. El representante (la madre) recibe un monto de USD35 mensuales por

¹⁸² http://elpais.com/diario/2007/04/27/internacional/1177624819_850215.html
y
http://internacional.elpais.com/internacional/2007/04/26/actualidad/1177538425_850215.html Rescatado el 16 de abril de 2013.

hogar¹⁸³, independientemente del número de hijos y del sexo y edad de estos (hasta 18 años). La corresponsabilidad en salud es la asistencia a controles preventivos de salud (cada dos meses para niños entre 0-1 año, y al menos una vez cada 6 meses para niños entre 1 y 5 años). En cuanto a educación, los niños y jóvenes entre 5 y 18 años deben estar matriculados al sistema escolar y completar una asistencia de un mínimo de 75% (MIES, 2011). El PPS entrega además la Pensión Asistencial a Adultos Mayores y la Pensión Asistencial para personas con discapacidad (entre 18 y 65 años) (ambas de USD35 sin condiciones). El sistema de pago es a través de bancos privados, cooperativas y Banco Nacional de Fomento. Se incorporó en el año 2008 la tarjeta de débito MIES Bono Rápido, con la que las personas pueden cobrar en cajeros automáticos y acceder a descuentos en redes de comercio. Por último, los recursos con que opera el programa emanan de forma exclusiva del presupuesto del Estado.

7.3. Los mecanismos de difusión: coerción moderada y emulación

Como ya he señalado, en su primera etapa el Bono Solidario no fue creado como parte de una política estructural de lucha contra la pobreza, sino como un mecanismo de compensación monetaria a la eliminación de los subsidios a los precios del gas de uso doméstico, gasolinas y electricidad (León, 2001: 11). La motivación fue compensar y generar cohesión social, objetivos que se buscan desde un diagnóstico interno que debe enfrentar una crisis económica y las consecuencias de las políticas de ajuste. En ese sentido, la motivación responde a un diagnóstico de un problema público, pero como parte de una lógica de compensación ante otras medidas, en este caso, la eliminación de los subsidios. Por tanto, se observa un componente endógeno en la motivación, aunque también se observa la influencia de la banca multilateral - BM a través del CONAM - en la decisión de adoptar la medida. La eliminación de los subsidios fue sugerida de manera directa dado su carácter regresivo y errores de focalización. Con lo cual, acciones compensatorias, previendo el malestar social, debían ser consideradas. En ese sentido, destaca el carácter político de esta decisión en la motivación y que dada la urgencia, influiría también en los medios. “Debido a que la adopción del bono fue guiada por

¹⁸³ Esta estructura se mantiene hasta la fecha de hoy, marzo 2013. En enero de 2013 hubo un aumento de USD35 a USD50 para el Bono Desarrollo Humano, la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad.

consideraciones políticas, fue implementado precipitadamente, y no se hizo una previsión ex ante para su evaluación” (León y Younger, 2007:1127).

Los componentes de coerción moderada se observan también en las características del diseño inicial del programa. “En el caso del Programa Bono Solidario no es evidente cuál fue el impacto deseado” (León, et. al., 2001: 16). Efectivamente, originándose el Bono Solidario fuera del espectro de la política social y de metas programáticas de combate a la pobreza, no solamente tuvo altas debilidades en el sistema de focalización, sino que careció en general de un diseño y un soporte técnico programático que identificara sus objetivos, y en el cual se estableciera desde sus inicios un sistema de monitoreo y evaluación de los mismos. Al respecto, la focalización fue inefectiva, con un error de inclusión del 19,5% y un error de exclusión del 24,2%. “Es decir, aproximadamente 6 de cada 10 personas elegibles para recibir el subsidio no se benefician de él, en tanto que 1 de cada 2 individuos que lo reciben no son elegibles de acuerdo a los criterios establecidos por el propio programa” (Vos, 2000:41). Esta evidencia refuerza la idea de la emulación y de que adoptó sin contar con la institucionalidad necesaria para asegurar la implementación sistemática de determinados componentes del programa. “Ecuador adoptó, (...) pero no había hecho el trabajo de preparación” (Experto PTC BID).

Al analizar los medios que se observan el mecanismo de difusión, destaca la presencia de actores internacionales. El BID y la firma de las cartas de intención y de los préstamos que imponían condiciones sociales, son indicadores de lo que podría ser calificado como coerción moderada. Ahora bien, es pertinente destacar que las sugerencias desde la banca condujeron a la adopción de un programa de transferencia, pero sin condiciones. A fines de los años noventa, la curva de difusión de los PTC comenzaba paulatinamente a aumentar. Los PTC de Brasil y México llevaban sólo algunos años implementados, y Honduras lo hacía también desde 1998. Por otro lado, la evidencia empírica era todavía incipiente, junto con las actividades mediadoras y de exhortación. En otras palabras, el consenso acerca de la eficiencia de los programas en la región no estaba todavía tan consolidado como en los años posteriores.

En cuanto a los actores nacionales, en los orígenes del Bono Solidario se observa un rol limitado de la institucionalidad social frente a la

económica en la definición de prioridades de la política social, en el marco de los procesos de reforma del Estado en el Ecuador y en América Latina. Quienes diseñan e implementan inicialmente este Programa en el país son el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional de Modernización; sólo una vez ya adoptado y en funcionamiento es traspasado al Ministerio de Bienestar Social. En los orígenes del Bono Solidario se puede encontrar un ejemplo concreto del menor peso específico que mantiene la institucionalidad social frente a la económica (Calvas, 2010). Como señalé antes, según expertos, esta preeminencia del frente económico explicaría la adopción del programa.

No se encuentra tampoco en los orígenes de este programa procesos de participación de la población, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales. La medida fue adoptada por autoridades centrales y se implementó en el país en menos de dos meses a nivel nacional. Otros actores nacionales, como los partidos políticos, no se constituyeron como actores relevantes en este proceso. “Los principales partidos políticos tienen un interés de orden formal en la política de bienestar que se traduce en iniciativas políticas que responden a clientelas definidas (...) Las visiones fragmentadas de la problemática de la política social, basada en intereses particulares o representaciones corporativas, son un fuerte obstáculo para construir alianzas estables y que operen tanto en la sociedad, como en el sistema político y en los espacios especializados (Vásconez, et.al., 2005: 32). Por último, el Congreso Nacional no participa en el diseño sino que estableciendo el marco legal necesario. En esta discusión su papel no fue relevante y se sostiene que además el tema de las políticas sociales tampoco generaría en los incumbentes demasiado interés (Vásconez, et. al., 2005: 33).

El mecanismo de coerción moderada se observa también en el proceso de adopción de las condicionalidades el año 2003, con el paso de BS a BDH. La motivación de adoptar, o más específicamente de continuar con el programa, estaba presente en el programa de gobierno. El componente de la condicionalidad habría sido establecido en la agenda como parte de las exigencias de préstamos que si bien, no financiaban directamente el bono, lo harían para otros programas nacionales. En ese sentido, tanto en el caso del BDH como del BS, no se identifica durante la reconstrucción de los mecanismos de difusión la motivación de obtener réditos electorales, sino que el contexto de la

crisis y las influencias de actores externos habrían prevalecido. El mecanismo de emulación pareciera más influido por la predominancia de los PTC en el ambiente regional como un programa eficiente, más que por la evidencia de electoral. Tal como ya se ha dicho, esto no significa que esta motivación no se encuentre presente en lo absoluto - lo cual es bastante poco probable para un una política o programa público - pero no sería predominante.

En este segundo momento la adopción de la condicionalidad responde a esta coerción moderada y los medios a través de los cuales se realiza lo confirman. Se firman los préstamos y se establece en la ley las condicionalidades a pesar de que existía conciencia por parte de los decisores que no se contaba con la capacidad técnica para monitorear de manera efectiva su cumplimiento. Asimismo, desde su punto de vista, existía evidencia respecto a que la condicionalidad no era necesaria para asegurar la asistencia a los establecimientos educacionales o al control de salud. No obstante, queda establecido el control de las condicionalidades en la ley, “en el papel”, aunque no existió voluntad de implementarlo de esa forma. Los intentos por controlar que se realizaron en los años siguientes, respondieron también a un diseño particular, que denota una aproximación entre el objetivo de controlar aleatoriamente, pero al mismo tiempo reconociendo todavía que las capacidades eran limitadas para hacerlo de manera total. En consecuencia, la adopción de las condicionalidades el año 2003 responde a las exigencias de la banca multilateral que estaba ya apropiada con los PTC, a diferencia de 1998. El momento de la ola de difusión es de mayor divulgación de los programas, ya se contaba con evaluaciones de impacto de los principales programas y se habían realizado algunos de los Seminarios especializados. Algunos de los expertos nacionales, habían tenido conocimiento de estas iniciativas y habían participado de estas reuniones. Asimismo, también se observa la influencia de los modelos de PTC emblemáticos, como el brasileño, que habría inspirado una Beca Escolar que tendría una duración muy breve para ser incluida luego en el BDH. Ello a través del contacto directo con algunos miembros de esta comunidad de expertos, como la visita de Cristovam Buarque.

En ese sentido, el mecanismo de adopción que se identifica en el paso de BS a BDH es de coerción moderada y emulación. Se observa aquí un área indefinida, donde el ejercicio de delimitar con precisión

presenta dificultades. La evidencia de coerción es contundente, ya que la exigencia de focalizar y de aplicar condicionalidad fue parte de las cláusulas de los préstamos. Con lo cual, el margen de maniobra de los hacedores de política fue escaso. Pero al mismo tiempo, dadas las evaluaciones que ya se había realizado (León, 2001), existía conciencia de las deficiencias de la institucionalidad social del Ecuador (Ex directivo PTC Ecuador). El perfil de los hacedores de políticas era técnico, varios de ellos con años ya en el aparato público y sólidos antecedentes académicos. Como explicitaron en las entrevistas, conocían las experiencias mexicanas y brasileñas, y habían estado en contacto con algunos de los expertos regionales y los encargados de la banca. La ambigua posición en cuanto a la verificación del cumplimiento de las condicionalidades también sería un indicador de aquello. En el Seminario de FAO del año 2008, se planteaban como tema a discutir la necesidad de condicionar o no la entrega del beneficio y la alternativa de controlar de manera aleatoria o universal (MIES, 2008). Esta ambigüedad se aprecia también en una posición crítica a la condicionalidad, expresada en seminarios y en las entrevistas. Se sostuvo que no se debía controlar el cumplimiento si desde el programa no se establecen las condiciones para reportar adecuadamente en educación y en salud, y considerando que los costos de hacerlo son muy altos para algunos beneficiarios (Ex funcionario PTC Ecuador). También se señalaba que la condicionalidad se requeriría sólo para los grupos que tienen mayor probabilidad de riesgo de no cumplimiento, por ejemplo en la educación secundaria (Ex funcionario PTC Ecuador). En consecuencia, se observa coerción, pero junto con un diagnóstico local incipiente que respondería a un proceso de emulación, sobre todo en cuanto a los medios. Esto es, un diagnóstico acotado de las experiencias cercanas e influyentes y una incompleta adaptación del programa al contexto nacional.

El Cuadro 28, recoge los indicadores que se han rastreado e identificado en las páginas anteriores, poniendo atención en las dos primeras fases del programa: la adopción en 1998 y el paso a PTC el 2003. Los últimos años durante el gobierno de Correa serán comentados más adelante en esta discusión final, como parte de la evolución del PTC y que se vincula a la propia evolución de la ola en la región. Sin embargo, no se ha aplicado esta matriz de mecanismo de difusión a este último período, ya que se trata de modificaciones al PTC ya adoptado.

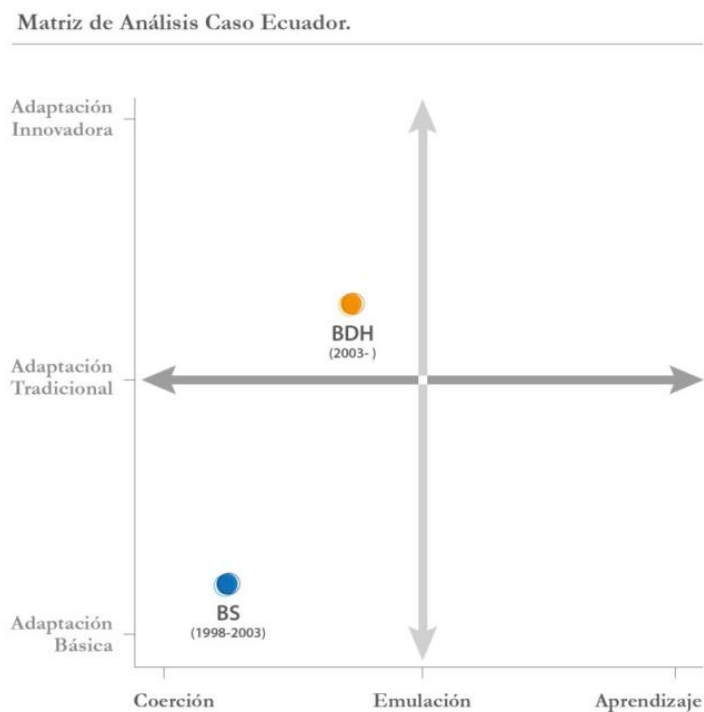
Cuadro 28

Bono solidario 1998 - 2003	
Mecanismo de difusión: coerción moderada	
Motivación	Indicador
Medida compensatoria inmediata y efectiva para la población en situación de pobreza y extrema pobreza.	No formaba parte del programa de gobierno. Respuesta a crisis económica. Rol de influencia del BM a través del CONAM Convergencia de préstamo y cooperación del FMI y el BID en los siguientes meses.
Medios	Indicador
Conocimiento acotado del programa. Programa que es uno más de un grupo para compensar la crisis. Prevalece un enfoque económico por sobre un análisis social acabado previo a la adopción.	No se contaba con un sistema de identificación de beneficiarios. La restitución del subsidio al gas demuestra escaso análisis de factibilidad de las medidas que estaban vinculadas. Prevaleció el rol del Ministerio de Economía y Finanzas, por sobre el área social.
Paso de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano 2003 - 2010	
Mecanismo de difusión: coerción moderada y emulación	
Motivación	Indicador
Existía la decisión de mantener el Bono sin condicionalidad en el programa de gobierno. Condicionalidad emerge como requisito desde el BM y BID	“Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano” señala la mantención del bono sin condicionalidad Carta de intención del Gobierno del Ecuador donde se señala la mantención del bono si condicionalidad Requerimientos desde el BM y el BID en cuanto a instalar a la condicionalidad
Medios	Indicador
Conocimiento acotado desde actores nacionales. Presencia de actores internacionales: banca y expertos de otros países (Brasil, Chile y Colombia)	Se instala el sistema de control de condicionalidad sin capacidad técnica para ser implementado. Conocimiento nacional acotado de PTC a través de la Beca Escolar. Presencia y participación de decidores de políticas del Programa de Protección Social
Fuente: elaboración propia del autor	

Por último, al analizar los mecanismos de difusión surge también la evidencia respecto al tipo de adaptación que se observa. Si se considera el BS, aunque éste no contemplada las condicionalidades,

puede ser ubicado en la adaptación más básica de los PTC, en el cuadrante formado por la dimensión de coerción (Ver Figura 12). Respecto al BDH, éste se ubica ya en la adaptación tradicional, en un punto intermedio entre coerción y emulación.

Figura 12



Fuente: Elaboración del autor.

Capítulo 8: Conclusiones

En este apartado presento las conclusiones finales de la investigación en tres ámbitos. En primer lugar, expongo las conclusiones relacionadas con la contrastación de las hipótesis, retomando los principales hallazgos, considerando el modelo cuantitativo y los casos de estudio de Chile y Ecuador. Comento la evidencia obtenida en cuanto a los mecanismos de difusión, sus motivaciones y medios, aplicando la matriz propuesta. En segundo lugar, se exhiben las conclusiones que emergen de la aplicación del enfoque y la metodología propuesta en la tesis, como una reflexión amplia sobre el marco teórico adoptado. Por último, planteo los desafíos y preguntas futuras que emergieron durante el desarrollo de la investigación.

8.1. Discusión acerca de las hipótesis de la investigación

El objeto de estudio de esta investigación es la difusión de políticas sociales en América Latina, en específico el caso de los Programas de Transferencia Condicionada. Los hallazgos realizados permiten confirmar que su presencia en la región es el resultado de un proceso de difusión que se distingue por tres componentes centrales. Por una parte, la concentración geográfica de los PTC en la región -que no se observa en otras zonas del mundo-, donde 17 países, dentro de un conjunto posible de 20, los han implementado. El segundo componente que se observa es que la adopción de los países en el tiempo, entre 1990 y 2010, toma la forma de una curva S, con un número pequeño de casos al inicio, uno mayor en la mitad del período y una estabilización al final de la curva. Esta característica se comprueba tanto al graficar la adopción, como en el modelo estadístico, donde la variable de difusión y la variable de tiempo resultaron significativas. Por último, el tipo de programa que se ha difundido ha sido, siguiendo a Weyland (2006), un modelo de PTC. Este contiene elementos que se han identificado como esenciales, aunque presenta variación en aspectos definidos como secundarios y adicionales.

Confirmada la presunción acerca de la difusión de los PTC en América Latina, la pregunta de investigación buscó avanzar en la comprensión de las condiciones que explican este proceso en la

región. Tres hipótesis fueron propuestas para dar respuesta a esta interrogante. A continuación, comento los hallazgos obtenidos respecto a cada una de ellas.

a. “La alternativa más adecuada”. El consenso tras la adopción de los PTC

Mi primera hipótesis sostiene que la difusión de los PTC se explica por la existencia de un consenso acerca de su eficacia, promovido por una comunidad epistémica regional y vinculada a las diversas actividades realizadas por organismos internacionales.

Esta presunción fue confirmada en la investigación a través de dos ejercicios. En primera instancia se testeó, a través de modelos de regresiones logarítmicas corregidas, la influencia de las posibles variables independientes -tanto externas como internas- que pudieran haber afectado la decisión de adoptar de los países. Los resultados indican ciertas tendencias generales en la región, pero que deben ser constatadas caso a caso. Así, en cuanto a las variables domésticas, los resultados señalaron que inequidad y pobreza aumentarían la probabilidad de adopción del programa. En los casos analizados constaté que existían altos niveles de pobreza e inequidad, tanto en Chile como en Ecuador, en el año que se adoptó el PTC. Otra variable que resultó ser estadísticamente significativa para la región fue el PIB; esto es que a mayor riqueza aumentaría la probabilidad de adoptar un PTC. No obstante, en los casos aquí estudiados destaca que Chile y Ecuador presentan diversos niveles de riqueza. El mayor PIB del primero sería coherente con el resultado del modelo estadístico, aunque no funcionaría de la misma manera para el segundo. Esto refuerza la idea ya planteada en cuanto a que el modelo entrega orientaciones acerca del proceso en la región, pero que deben ser analizadas en profundidad en el proceso de formulación de cada programa.

En cuanto a las variables externas, la influencia de la banca era una presunción razonable, la cual fue testeada a través de la variable de la trayectoria histórica de vinculación con préstamos de los países con el Banco Mundial. Sin embargo, ésta no es significativa a nivel regional, lo cual demuestra que la vinculación previa de los países con el Banco Mundial no aumentaría las probabilidades de adoptar el programa. Ahora bien, si se consideran los casos de estudio, en Ecuador en

medio de una crisis económica, la vinculación con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo fue un factor importante en la decisión. En el caso chileno, existieron contactos con expertos del Banco Mundial, y se les había encargado el análisis de temáticas vinculadas a la protección social. No obstante, su influencia no fue determinante en la adopción del PTC.

Los resultados del modelo cuantitativo indican entonces la influencia de estas variables, pero ello no da una respuesta satisfactoria a la pregunta de investigación. En ese sentido, procedí entonces a abordar el rol de las comunidades epistémicas y los organismos internacionales, como una variable independiente que habría influido en la decisión de adoptar. Dada sus características no pudo ser incluida en el modelo estadístico, por lo que en el Capítulo 5 abordé desde un ejercicio cualitativo su conformación y su desarrollo. Se identificaron los núcleos desde donde se promovieron los programas, las redes que establecieron y la contribución de tales actores al ciclo de difusión e implementación de políticas. La comunidad está integrada por expertos y académicos vinculados a las primeras evaluaciones de los programas, funcionarios y ex-directivos de PTC de la región, y funcionarios de la banca y de organismos que se vincularon con los programas y se han especializado en su estudio. Sus vías de influencia están fuertemente vinculadas a las actividades de los organismos multilaterales, tanto aquellas definidas como mediadoras (seminarios, conferencias, viajes de expertos, “viajes de estudio” y la conformación de redes), como las de exhortación (publicación de informes, reportes, evaluaciones y bases de datos, entre otros).

Distinguí también dos momentos en la vida de esta comunidad, el primero desde mediados de los años noventa hasta los primeros años del 2000, cuando se va configurando la comunidad de expertos en base al conocimiento adquirido acerca de los primeros programas. En este período se observó la presencia de la banca multilateral como organismos que se vinculan con los programas, aprenden también sus características y contribuyen a la circulación de los expertos y conocimientos al respecto. A partir del 2000 hasta el 2010, se observa un segundo momento con la comunidad epistémica ya instaurada a nivel regional y donde ya existen evaluaciones de impacto, bases de datos, informes y reportes acerca de los PTC. Asimismo, la banca y otros organismos -CEPAL, OEA, FAO- contribuyen en estos años con sus actividades a la circulación de los expertos, intercambio de información y debate al respecto. En ese sentido, el consenso acerca

de la pertinencia de los programas se mantiene, pero se ha visto acompañado de una mirada crítica que busca dimensionar de manera adecuada su contribución a la superación de la pobreza y conducir la discusión hacia el desafío de construir sistemas de protección social en América Latina.

La presencia de esta comunidad y sus vías de influencia a nivel regional quedaron expuestas de manera detallada. A través de la definición de comunidad epistémica se identifica así con claridad a los actores que intervienen en el proceso de difusión regional y que inciden en los mecanismos de difusión. El grado de influencia en cada caso pudo ser valorado al analizar su proceso de formulación en profundidad. En ese momento es cuanto la apreciación de esta variable contribuye a la explicación del mecanismo de difusión. En el programa Chile Solidario, este consenso acerca de la eficacia de los PTC ejerció una influencia menor en la adopción. De hecho, se reconoce la particularidad del programa en comparación de los programas regionales (Entrevista Experto Banco Mundial). Se conocían las características de los programas que se habían implementado en la región, hubo contacto con funcionarios de la banca multilateral y se participó de actividades organizadas por los Organismos Internacionales. Asimismo, se observó influencia de la perspectiva de la Matriz de Riesgo del Banco Mundial, la cual era conocida por los especialistas de MIDEPLAN y fue considerada en el marco teórico de diseño del programa. En ese sentido, siendo parte este caso de la ola de difusión y recibiendo el contacto del “ambiente regional”, se opta por una alternativa diferente. El programa definido cuenta con características particulares y que incluye los aquí llamados componentes secundarios y adicionales. Prevalció el conocimiento desarrollado y acumulado en MIDEPLAN y DIPRES, y también la consideración de experiencias nacionales desde donde se recogieron componentes para ser incluidos en CHS. Por otra parte, sí se observa influencia de los enfoques de estos organismos en cuanto al paradigma de superación de pobreza, cuando por ejemplo MIDEPLAN incorpora la lógica de la Matriz de Riesgo del Banco Mundial en el diseño del CHS.

En el Bono Solidario de Ecuador, en una primera etapa se identificó el mecanismo de coerción moderada, y donde la influencia de la banca multilateral procedió a través de los canales más tradicionales, esto es, los préstamos y la cooperación técnica. Ahora bien, en el segundo momento - cuando el Bono Solidario pasa a ser Bono de Desarrollo

Humano - se observa mayor influencia del consenso existente acerca de los PTC y su presencia fue explícita. Ello se refleja en la adopción de las condicionalidades aun cuando existía conciencia acerca de las limitantes técnicas para poder implementar su seguimiento de manera adecuada. Se observó también mayor contacto entre los hacedores de políticas nacionales y los expertos de la comunidad. Los primeros participaron de las actividades mediadoras – seminarios, visitas de expertos - que permitieron un conocimiento más acabado acerca de los PTC, aunque no todos los componentes se fueron incorporando.

Concluyendo, con la evidencia presentada se confirma la contribución explicativa de la hipótesis propuesta. El consenso, la idea acerca del modelo de PTC difundido por los expertos de las comunidades epistémicas y vinculados a los Organismos Internacionales, constituye una variable explicativa relevante para la difusión a nivel regional. Sin embargo, su grado de influencia en los procesos de formulación y mecanismos de difusión de cada caso debe ser analizado en profundidad. Ello releva la pertinencia de combinar el enfoque de difusión de políticas, junto con la mirada en el proceso doméstico de formulación de políticas.

b. La difusión mediante diversos mecanismos: aprendizaje, emulación y coerción moderada

En relación a la segunda hipótesis, sostengo que la difusión de los programas se llevó a cabo a través de tres mecanismos: aprendizaje, emulación y coerción (moderada). La contribución del estudio para el desarrollo de esta hipótesis consistió en distinguir las motivaciones y los medios y establecer indicadores para ello. Esto permitirá identificar con mayor precisión qué mecanismo(s) se observa(n) en los casos analizados. Junto con ello, se propuso combinar en una matriz la dimensión de los tipos de mecanismos, con las características de los programas adoptados, buscando comprender no sólo cómo fue la decisión de implementar, sino que también las características de la política.

Al respecto, los hallazgos del modelo cuantitativo demuestran una baja relevancia de los préstamos de la banca multilateral, lo que indicaría escasa preponderancia del mecanismo de coerción en la región. Los resultados estadísticamente significativos sobre las variables domésticas de inequidad y pobreza, señalarían que la motivación de

adopción es mayoritariamente endógena, y por tanto habría mayor probabilidad de generación de mecanismos de emulación o aprendizaje. Ello se observa en el caso de Chile, donde el mecanismo detectado es aprendizaje, con una motivación interna como es la constatación de la problemática de la pobreza y el diagnóstico de que es necesario fortalecer la oferta estatal en cuanto a programas enfocados a superación de pobreza. En relación a los medios, destacan las capacidades económicas que disminuyen la necesidad de préstamos monetarios a la banca multilateral. Junto con ello, las capacidades institucionales aseguran mayor autonomía y margen de maniobra en el proceso de diseño y adopción del programa. En el caso chileno se observan altas capacidades institucionales, instaladas tanto en MIDEPLAN como en la DIPRES. Los PTC de la región se conocen, pero se descarta aplicar modelos en ese sentido ya que no serían los indicados para la realidad nacional. “No es un descarte a priori, sino que más bien (cuestionar) la transferencia condicionada como un instrumento y para qué (...) la apuesta nuestra era otra con otro contexto, con una población objetiva súper distinta, (...) muy específica, que no es lo mismo que México. Y con tasas de escolarización primaria y con tasas de control de salud súper altas” (Ex directiva PTC Chile). El programa propuesto, el Chile Solidario es de una mayor complejidad que los programas observados en la región y ello es destacado por quienes observan este proceso. “En el caso de Chile, fue diseñado antes de nuestra participación pero también la capacidad en Chile fue en ese momento muy alta (Experto BM). Asimismo, el gobierno chileno ya contaba con instrumentos de identificación de beneficiarios que permitieron una focalización adecuada, junto con indicadores confiables acerca de los niveles de pobreza nacionales. La alta capacidad institucional determina además la relación con los expertos de la banca, a quienes se les solicita información precisa y puntual que contribuya al proceso que ellos están conduciendo. Ello se observa desde DIPRES, quien solicita el informe y más tarde, ya en la fase de implementación del CHS, cuando se recurre al BM para financiar la capacitación de los monitores encargados del acompañamiento sicosocial.

En el caso de Ecuador, los mecanismos de coerción moderada y emulación explicarían la toma de decisión de adoptar el programa. Si se observan las motivaciones, para la adopción del Bono Solidario prevaleció el objetivo de enfrentar la crisis económica. Ello se vio reforzado de manera importante por préstamos de la banca que

exigían la instalación de transferencias monetarias. En el segundo momento, cuando el programa pasa a ser el Bono Desarrollo Humano, la adopción de las condicionalidades fue parte de las exigencias de la banca; con lo cual la motivación fue mayoritariamente externa. El argumento interno a favor de incluir las condicionalidades es débil, respondiendo a las exigencias de la banca y a la tendencia regional. En concordancia, en cuanto a los medios también indican emulación, ya que se observa un conocimiento acotado de otras experiencias y un diseño que denota insuficiente contextualización a la realidad nacional. La inclusión de las condicionalidades es un buen indicador nuevamente, ya que no se contaba con los instrumentos ni capacidades necesarias para monitorear su cumplimiento una vez establecidas.

Es preciso señalar que una motivación posible, y que sólo se consideró de manera parcial ya que escapa al enfoque aquí adoptado, fue la expectativa de obtener réditos electorales. En la información recopilada a través de las entrevistas y la información secundaria, no se detectó que ésta estuviera presente de manera importante en los dos casos analizados. Ello pudo ser rastreado a través del ejercicio cualitativo, no emergiendo como una motivación central en la toma de decisión. Como se ha dicho, es presumible que la expectativa exista, como para muchas decisiones de políticas, pero no destaca en estos casos como esencial en el proceso de adopción de los programas. Otra faceta pendiente de analizar al respecto no obstante, es si hubiera -una vez implementados los PTC- uso político en la designación de los beneficiarios de los programas.

En el siguiente Cuadro 29, se resumen las motivaciones y medios identificados en los casos de estudio de Chile y Ecuador.

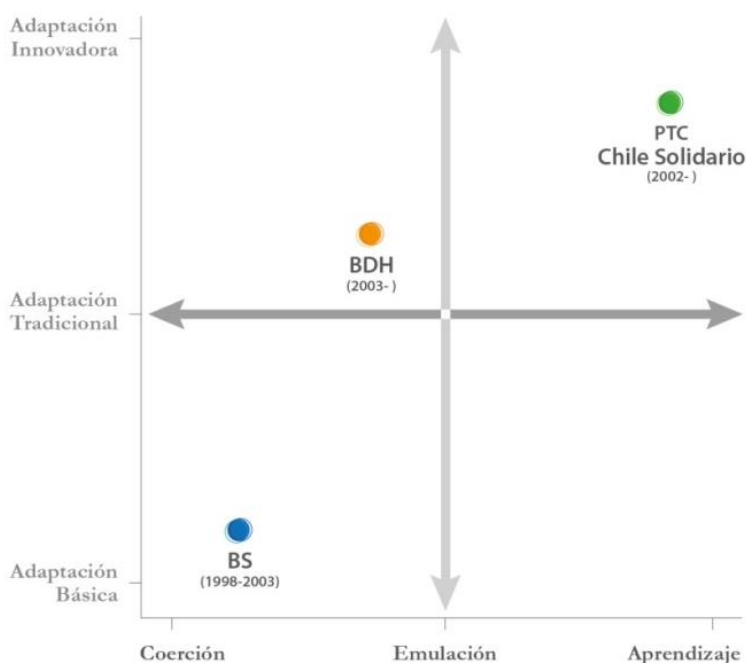
Cuadro 29 Resumen mecanismos de difusión Chile y Ecuador

Programa	Motivación	Indicador	Medios	Indicador
<p>Programa Bono Solidario 1998-2003</p> <p>Mecanismo de difusión: coerción moderada</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Medida compensatoria inmediata y efectiva para la población en pobreza y extrema pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - No formaba parte del programa de gobierno. Respuesta a crisis económica. - Rol de influencia del BM a través del CONAM. - Convergencia de préstamo y cooperación del FMI y el BID en los siguientes meses. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento acotado del programa. - Prevalce un enfoque económico por sobre un análisis social. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se contaba con un sistema de identificación de beneficiarios. - La restitución del subsidio al gas demuestra escaso análisis de factibilidad de las medidas que estaban vinculadas. - Prevalció el rol del Mfn. de Economía y Finanzas, por sobre el área social.
<p>Programa BDH 2003-2010</p> <p>Mecanismo de difusión: coerción moderada y emulación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existía la decisión de mantener el bono sin condicionalidad en el programa de gobierno. - Condicionalidad emerge como requisito desde el BM y BID. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano” señala la mantención del bono sin condicionalidad - Carta de intención del Gobierno del Ecuador señala bono sin condicionalidad. - BID y BM indican instalar condicionalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento acotado desde actores nacionales. - Presencia de actores internacionales: banca y expertos de otros países (Brasil, Chile y Colombia). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se instala el sistema de control de condicionalidad sin capacidad técnica para ser implementado. - Conocimiento nacional acotado de PTC. - Presencia y participación de decisores de políticas del Programa de Protección Social.
<p>Programa Chile Solidario 2002- 2010</p> <p>Mecanismo de difusión: Aprendizaje</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Abordar el problema del núcleo duro de la pobreza. - Plantear una política relevante para el tema pobreza, que se situó en la agenda pública año 2001-2002 y que estaba siendo demandado por diversos actores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evidencia empírica del problema a través de resultados Encuesta CASEN, que señalaba el estancamiento en la disminución de indigencia. - El tema es debatido en la agenda pública por diversos actores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento acumulado en entidades sociales acerca de la pobreza. - Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de DIPRES y MIDEPLAN. - Debate de alternativas por parte de actores institucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha CAS (hoy Protección Social), Encuesta CASEN. - DIPRES estudia la temática. - MIDEPLAN, a través de la División Social, estudia diversas experiencias de programas sociales. - Seminario Presidencial y segundo seminario de debate en Centros de Estudios. - Reuniones entre MIDEPLAN/FOSIS y DIPRES.

Al aplicar la matriz de tipo de adaptación propuesta en este estudio, se observa que los casos se sitúan en cuadrantes distintos (Figura 13). En cuanto al programa en Ecuador, en el primer período se sitúa en el mecanismo de coerción suave (Bono Solidario) y luego en un área entre coerción y emulación (Bono Desarrollo Humano). Respecto a la dimensión del tipo de adaptación, en el primer momento de coerción moderada se trata de una adaptación básica, que se modifica a tradicional durante el segundo momento. En la figura se expresa de manera gráfica el cambio en cuanto al tipo de programa y el mecanismo de difusión detectado para el caso de Ecuador. Para el chileno, el programa Chile Solidario se ubica en la dimensión de los mecanismos en una posición de aprendizaje y en relación a la dimensión de tipo de adaptación se trata de un PTC innovador.

Figura 13

Matriz de Análisis Caso Chile y Ecuador.



Fuente: Elaboración del autor.

c. Las capacidades institucionales nacionales y su vinculación con los mecanismos de difusión

Acercas de la tercera hipótesis de investigación, sostengo que los mecanismos de difusión son influidos de manera significativa por las características de los actores del proceso de formulación de políticas (políticos y burócratas). Si se observa una alta capacidad institucional (recursos de conocimiento y cooperación), el mecanismo será aprendizaje. Si se observa media o baja será emulación o coerción (esta última se ve también influido por el contexto socioeconómico del país).

El desarrollo de esta pregunta fue abordado a través de los análisis en profundidad de los casos, ya que el modelo cuantitativo no entrega información significativa en este sentido. Así, en el caso ecuatoriano se detecta baja capacidad institucional en el primer momento en estudio (fines de los años noventa y los inicios del 2000). Como ya se señaló, se observa alta inestabilidad, discontinuidad y carácter cortoplacista de las políticas públicas y sociales (Vásconez, et. al., 2005). Esta situación, junto con la crisis económica, favorece un mayor grado de influencia de la banca multilateral que orienta de manera importante –coerción moderada- la decisión de adoptar un PTC. Durante el paso al BDH, si bien se fue fortaleciendo la capacidad institucional y los instrumentos disponibles, todavía se observan características vinculadas a emulación y no a aprendizaje.

En el caso del Chile Solidario, la evidencia del estudio de caso indica que las características de los actores y las instituciones presentes en el proceso doméstico de formulación explicarían el diseño más ambicioso del programa y su estabilidad y coherencia en el tiempo. El programa tiene características de un programa de transferencia condicionada, sin embargo se sitúa en un enfoque más amplio, el de protección social. Las altas capacidades contribuyen a explicar la acotada influencia de la comunidad epistémica y el consenso que se estaba creando acerca de la eficiencia de los PTC. Ello no quiere decir que estas ideas sean ignoradas por completo, sino que fueron utilizadas cuando se consideró pertinente y para obtener legitimidad y autoridad para las diversas propuestas defendidas por MIDEPLAN o DIPRES. Como también han detectado otros estudios, las altas capacidades de los burócratas y políticos chilenos (Teichman, 2007) permiten que estos actores domésticos sí jueguen un rol en este

proceso y, en el caso de Chile, contribuyen a filtrar las prescripciones de políticas internacionales (Franzoni y Voorend, 2011).

En ese mismo sentido, los burócratas hacen uso de los enfoques de los OI buscando obtener legitimidad y autoridad para sus propuestas. Dentro del proceso de formulación interno del CHS, si bien existía colaboración y coincidencia en aspectos centrales de la perspectiva sobre pobreza entre DIPRES y MIDEPLAN, ambos actores debían sostener un papel en la negociación. Así, la inclusión de la matriz de riesgo, un enfoque del Banco Mundial, tenía también el sentido de utilizar una propuesta con legitimidad y autoridad desde este organismo internacional. Por otro lado, una vez avanzado el diseño del Programa PUENTE como piloto, los ejecutivos del BM se muestran escépticos en un principio pero posteriormente lo respaldan, lo cual también conferiría mayor legitimidad a MIDEPLAN/FOSIS frente a DIPRES y el Presidente Lagos (Teichman, 2007; Ex directivos FOSIS).

En términos del proceso de formulación interno, destaca también que otros actores nacionales no desempeñan un papel relevante en el proceso. Dadas las características del régimen político y sus instituciones, la prevalencia del Ejecutivo y los ministerios es central frente a otros actores como partidos políticos y sociedad. En ese caso, expertos y centros de estudios tuvieron una acotada participación, pero ello es algo que se observa sólo en algunos casos y que en éste en particular, estuvo muy vinculado al estilo de toma de decisión del Presidente Lagos. Acerca de la sociedad civil, a pesar de que el gobierno de Ricardo Lagos sostenía un discurso de mayor participación ciudadana y de hecho se había creado el año 2000 un Consejo de la Sociedad Civil (con apoyo del BID), su capacidad de influencia era baja. Específicamente en torno al CHS, algunos de estos organismos buscaron influir y participar en su proceso de implementación, pero esto no se habría concretado. Para el año 2003, cuando todavía se discutían aspectos referentes a la implementación, los encargados de DIPRES y MIDEPLAN, no se mostraban dispuestos a involucrar a organismos de la sociedad civil (Teichman, 2007). En cuanto a los partidos políticos, su participación es muy baja como actores a los cuales se les incorpora al proceso de manera explícita. Por ejemplo, los presidentes de los partidos de la Concertación por la Democracia no fueron incluidos en el Seminario Presidencial. Su inclusión implícita en la discusión es a través de los

espacios de comunicación corrientes, tales como los encuentros periódicos de los presidentes de partidos con el ministro del Interior. Asimismo, los representantes parlamentarios estuvieron presentes en la discusión de la ley en el Congreso Nacional. En ese espacio, la discusión fue limitada, ya que el programa fue implementado directamente por el aparato gubernamental y no requirió como condición el envío de cuerpos legales para la discusión, elaboración y aprobación del Parlamento (Palma y Ruz, 2005).

En el caso ecuatoriano, se detecta que el grado de injerencia de las agencias internacionales obedece, entre otras razones, a la escasa capacidad institucional. En primer lugar es esencial tomar en cuenta que -sobre todo a fines de los años noventa y los inicios del 2000- se trató de un período de alta inestabilidad política y con un contexto económico y social muy incierto. En el ámbito de las políticas públicas y sociales se observa “alta inestabilidad, discontinuidad, poca fluidez y carácter cortoplacista de las políticas públicas y más específicamente aquellas llamadas “sociales”; (y) la no consolidación de un sistema de políticas dentro de un modelo de Estado determinado” (Vásconez, et. al., 2005: 8).

Estos aspectos que se observan en el relato acerca del proceso de formulación de los PTC “han promovido inestabilidades en el diseño, gestión e implementación en el campo concreto de las políticas sociales, factor que definitivamente ha influido para que los organismos internacionales desplieguen sus propias agendas de trabajo aún dentro de una misma entidad estatal” (Rivera, 2003: 33). No habría política integral de desarrollo y se observaría una amplia brecha entre lo que se señala en el discurso y las políticas. Se compromete el Estado a un programa para el cual no se cuenta con la infraestructura y capacidades necesarias, lo cual se observa con claridad en cuanto al tema de la verificación de las condicionalidades. “De un breve repaso por las agendas de gobierno podemos visualizar la elaboración de más de quince documentos oficiales relacionados con políticas y agendas de desarrollo en el país en las últimas dos décadas. En ellas prima la idea de justicia social camuflada (o no) bajo el concepto de Desarrollo Humano: todos los gobiernos han tenido una forma de acercarse al tema. Lograrla es uno de los principales objetivos y es el vector desde donde parten las metas en pos de su consecución” (Vásconez et. al., 2005: 8).

Los factores que se señalan como influyentes en la determinación de agenda de políticas sociales en este período son las presiones de conglomerados sociales, grupos de poder u organismos internacionales, el déficit fiscal, los aparatos estatales burocráticos y la ausencia de planificaciones y funcionarios con perfil técnico (Recalde, 2007). En el caso que se ha analizado, se observan todos ellos en distintos grados para los dos momentos investigados. Por una parte la crisis y déficit fiscal que fuerza a tomar medidas impopulares para disminuir el gasto (la eliminación de los subsidios), pero que ante la presión social deben contemplar una compensación inmediata como es el Bono Solidario. Se observa asimismo la presencia de los organismos internacionales y de los actores nacionales, esencialmente el aparato burocrático y los expertos. Estos últimos, con un bajo nivel de capacidad técnica y de negociación los primeros años, pero que habría mejorado paulatinamente en los posteriores.

La tercera etapa del BS-BDH ha sido esencialmente una etapa de continuidad del beneficio y perfeccionamiento de la institucionalidad que lo sostiene. No se ha considerado en ningún momento su eliminación. La Constitución del 2008 establece un discurso social más amplio, con reconocimiento de derechos sociales a nivel constitucional. En el plano institucional se observa mayor coherencia y una creciente intención en el discurso por fortalecer la institucionalidad social basada además en un discurso de derechos y de protección social. Asimismo, con la creación de nuevas instituciones y la eliminación o modificación de antiguas, se produjo el ingreso al gobierno de equipos de tecnócratas jóvenes provenientes de universidades de prestigio internacional. Ello podría haber influido en la percepción que se observa desde los hacedores de políticas de un diálogo técnico más horizontal con los bancos. Y por otro lado, su presencia de los organismos internacionales se acota de manera significativa, sobre todo del BM, con quien se retoman relaciones sólo desde junio 2010 (Ex directivo PTC Ecuador).

Los hallazgos de la investigación permitieron confirmar las hipótesis en cuanto a la difusión a nivel regional y las variables que la explican. Asimismo, los casos en estudio revelan las diversas trayectorias que se observan en la relación entre los procesos de formulación domésticos y la difusión regional. En relación al consenso acerca de los PTC, este tuvo mayor impacto en el caso ecuatoriano que el chileno. En el primero se observó además que las bajas capacidades institucionales y

la necesidad de recursos económicos desde la banca explicarían los mecanismos de coerción y emulación a través de los cuales se adopta primero el BS -un PTC básico- que más tarde se modifica a BDH, un tipo de más tradicional. En el caso de Chile se aprecia una menor influencia de este consenso, ya que se distingue un mecanismo de aprendizaje en la decisión de adoptar, que se explica dadas las altas capacidades técnicas y que genera como resultado un tipo de PTC mucho más innovador. En definitiva, la investigación ha permitido relevar estas particularidades en los mecanismos de difusión y en el tipo de programa adoptado, las que constituyen diversas expresiones de la difusión regional de los PTC en América Latina.

8.2. Consideraciones en cuanto al enfoque y metodología adoptada

Con el enfoque diseñado para la investigación se identificaron los niveles en los cuales se desarrolla este proceso de difusión –regional y doméstico-, y cómo estos se vinculan. Asimismo, permitió recoger el hecho de que la adopción de un PTC en un proceso de difusión es una decisión que no es posible atribuir en exclusiva a algunos de estos procesos.

Mi propuesta metodológica estableció indicadores para identificar los actores a nivel nacional e internacional, las distintas actividades que realizan y los momentos de interacción. De esta forma, fue posible constatar cómo el proceso de formulación de políticas doméstico se vincula con el mecanismo de difusión. Sin embargo, es preciso comentar que la distinción entre burócratas y políticos no consigue siempre contribuir a la identificación de los actores. Ello, debido a que en la práctica se observa que existe una categoría intermedia de profesionales con un alto conocimiento técnico, y un fuerte perfil político que los coloca en diversas posiciones directivas al interior de la institucionalidad pública. Sobre todo en casos de continuidad de la coalición gobernante, esto implica que ocupan diversas posiciones directivas a nivel medio, pero no debido a que sigan una carrera funcionaria burocrática, sino que gracias a su conocimiento y a su perfil político. En consecuencia, su categoría intermedia dificulta una distinción taxativa, por lo que es preciso mejorar los instrumentos para abordarlos y clasificar a estos actores.

A nivel internacional, se observó en los organismos un rol más complejo que la gestión de préstamos y cooperación internacional, con lo cual la mención de las diversas actividades -préstamos, cooperación técnica, actividades mediadoras y de exhortación- permitió capturar esas diversas instancias. Este enfoque avanza más allá de la tradicional lectura acerca del rol de los organismos internacional, en especial sobre la banca multilateral, como financistas de políticas sociales impuestas a los países. Una mirada más compleja revela formas sutiles de influencia y también de diálogo y cooperación, sobre todo en la medida que la contraparte nacional posee altos niveles de capacidad técnica. Asimismo, los diversos tipos de actividades que estos organismos llevan a cabo contribuyen a la generación de información y de debates que se instalan acerca de las políticas sociales y que son relevantes para su diseño e implementación en la región. En el caso chileno, por ejemplo, la propuesta de Matriz de Riesgo del Banco Mundial constituye un complemento y una base de legitimación para los argumentos nacionales.

Junto con ello, el rol de los expertos, a través del concepto de comunidad epistémica, rescata la presencia de personas que destacan por su conocimiento específico y que desde esa base contribuyen a la dispersión de las políticas. Se identificó su relación con los organismos internacionales, en cuanto a que estos proveen una plataforma de acción que contribuye al flujo del conocimiento acerca de las políticas. Las variadas y numerosas actividades y acciones facilitan la circulación de los expertos y por ende de las ideas que viajan por la región. Algunos de ellos forman parte de estos organismos, y otros fueron reclutados debido a su conocimiento sobre los PTC. También se observaron expertos situados en Universidades o en centros de estudios. Todos ellos configuran una comunidad epistémica acerca de los PTC que es, de manera recurrente, consultada y citada. Su grado de influencia, como se observó en los casos de estudios de Chile y Ecuador, será variable según las características de los procesos de formulación de cada país. Depende en parte de las capacidades técnicas locales, de los espacios de diálogo con actores fuera del espacio gubernamental y de los objetivos detrás de cada decisión. En otras palabras, de cuáles sean las motivaciones y medios presentes en los mecanismos de difusión. En consecuencia, el uso de este enfoque permitió identificar y analizar la presencia y las acciones de estos expertos que en este proceso de difusión tuvieron una incidencia importante. Contribuyó a esclarecer y explicar cómo, lo que ya se

había señalado en la literatura como presencia de una comunidad de políticas o la existencia de ciertos paradigmas de políticas sociales, inciden en los mecanismos de difusión en cada país. Contribuye, en definitiva, a clarificar los mecanismos causales presentes en estos procesos.

Se constataron también los beneficios de utilizar tanto metodología cualitativa como cuantitativa. Ambas contribuyen con resultados pertinentes a la investigación y se complementan en función de las hipótesis planteadas. Así, el modelo cuantitativo permitió confirmar la difusión, testear las variables independientes y contribuir a definir cuáles eran significativas en la región. Por tanto, su aporte es a nivel agregado y requiere un diálogo con los resultados que se extraen de los casos de estudio. Estos últimos permiten esclarecer cómo operaron los mecanismos de difusión, reconstruyendo los procesos, identificando actores y distinguiendo así con mayor pertinencia sus límites, que en sí mismos, son difusos. En esa línea, la distinción entre medios y motivaciones en los mecanismos de difusión contribuye a poder identificarlos con mayor claridad, estableciendo indicadores que facilitan rastrear los procesos, ya de por sí complejos, sobre los cuales el investigador no dispone de toda la información. Este tipo de estudios cualitativos -que abordan lo que se lleva a cabo en “la cocina” de las políticas públicas y sociales- requiere de numerosos instrumentos que permitan recoger desde diversas fuentes la información necesaria para reconstruir el proceso. Lo propuesto en esta investigación buscó contribuir en esa dirección.

Junto con mejorar el análisis acerca de cómo se difundieron las políticas a través de los mecanismos, se buscó avanzar en relación al resultado de la difusión, esto es ¿qué se adopta? Una de las características del proceso de difusión es que las políticas tienen en común una serie de propiedades centrales, pero pueden diferir en otras secundarias. En este caso se observó un grupo de componentes básicos de los PTC y otros definidos como secundarios y adicionales. Acorde a los componentes de cada caso, se catalogó si el programa era básico, tradicional o innovador (en orden creciente en cuanto a los componentes). De esta forma es posible abordar mejor el objeto de difusión y también observar si hubo modificaciones de estos componentes durante la ola de difusión. Como se comentó en el Capítulo 4, los componentes básicos de los PTC se mantienen durante todo el periodo. No obstante, a partir del 2000 los PTC adoptados

poseen también componentes secundarios y adicionales, lo cual demuestra una evolución dentro de la ola de difusión. Este es una temática sobre la cual todavía es posible profundizar y abordar en mayor detalle. El concepto introducido de comunidad epistémica puede contribuir a explicar las reformas en el tiempo de estos programas, que también pueden incluir procesos de difusión (en medidas de ajuste, evaluaciones, técnicas, entre otros). Es probable incluso, que el peso de la comunidad epistémica en la difusión de las reformas y ajustes, sin llegar a ser una fórmula plenamente coordinada ni jerárquica, fue más importante incluso que en las fases de adopción inicial para muchos países. Ello es una faceta a profundizar con nuevos estudios de caso.

Por último, remarcar la propuesta de vincular la información recolectada sobre los mecanismos y el tipo de adopción de los programas de los casos de Chile y Ecuador en una matriz que permitió visualizar el mecanismo de difusión y el tipo de adopción identificado. Este ejercicio sería aún más productivo en la medida que pudieran compararse otros programas de América Latina u otras regiones (o pudiera también ser puesta a prueba en casos de difusión de otras políticas).

8.3. Temáticas pendientes y desafíos futuros

Durante el desarrollo de la investigación surgieron diversas preguntas vinculadas a la temática que no eran posibles de abordar en profundidad y que delinean desafíos futuros. En ese sentido, una pregunta plausible frente a esta temática se refiere a por qué se observa esta difusión en América Latina y no en otras regiones como África o Asia. Acorde a lo que se ha constatado durante esta investigación, no es una temática que se haya profundizado. Ahora bien, de manera preliminar es posible plantear que para abordar este tópico debe considerarse el impacto que la ola de difusión en América Latina pudo generar en otras regiones. Lo cual implica considerar una posible influencia del consenso acerca de los PTC generado por la comunidad epistémica regional. Por otro lado, también será preciso identificar los actores presentes en el proceso, ya que en el caso de África, por ejemplo, la presencia de organizaciones donantes, pudiera marcar una diferencia. “Otra cosa totalmente distinta es África, donde si hay un debate mucho más a nivel de los donantes y del Banco, y digamos el apoyo a las transferencias condicionadas y no condicionadas viene de

muchas otras fuentes, incluyendo los países de América Latina” (Experto PTC BM/ Ex director programa).

Nuevas preguntas que emergen se refieren a detectar si se han generado otras olas de difusión y qué vinculación pudieran tener con la temática en estudio. Algunos entrevistados sugirieron que los fondos de inversión social, un tipo de programa social que se propagó en varios países de la región durante los años noventa, sería el resultado de una ola de difusión, aunque no ha sido abordado desde esa perspectiva. “Los fondos sociales fueron otra ola (...) una ola que dura entre 10 y 15 años” (Ex directiva y experta PTC). Pudiera, por tanto, ser pertinente avanzar en detectar en primer lugar si constituyó un proceso de difusión. Si la respuesta fuera positiva, las preguntas siguientes serían identificar qué actores estuvieron presentes, qué similitudes y diferencias se observa con la ola de PTC y si existe algún tipo de conexión entre ambos procesos de difusión.

Otra temática que emerge de la investigación, y que requiere mayor profundización, es el rol del conocimiento experto en la generación de políticas sociales en América Latina. Ello implica discutir sobre su rol en la definición de agendas, el proceso de formulación de políticas y programas, y cómo construyen nuevas arenas para el desarrollo de políticas, estableciendo marcos para experimentación, y proveyendo respaldo para ciertos enfoques (Peck, 2011). Algunos autores los han llamado, para el ámbito de reformas económicas neoliberales, “tecnócratas viajeros” (“travelling technocrats”); esto es que se mueven entre el sector privado, público y organizaciones del tercer sector, y entre instituciones locales, nacionales e internacionales. En este proceso su rol puede modificarse, de tecnócratas a políticos, científicos que pasan a ser expertos en políticas o académicos en activistas (Larner y Laurie, 2010). En este estudio se detectaron trayectorias en esa línea, sobre todo en relación a los ex directivos de programas que pasan luego a la banca multilateral. Sin embargo, es preciso profundizar esta temática, considerar el amplio espectro de expertos, y los diversos niveles en que se movilizan para comprender su rol en la definición de políticas o paradigmas determinados. Ello es necesario además no sólo para el estudio de casos de difusión de políticas, sino que para abordar procesos de transferencia o de cooperación técnica, o casos específicos de adopción de políticas sociales en la región. En la región el conocimiento experto acumulado en algunos países ha generado procesos de transferencia de

conocimiento -como el caso de Chile Solidario en Centroamérica-, intermediado además por organismos internacionales como la OEA. Se observan entonces, modalidades diversas de traspaso de conocimiento, que implican la instalación de un rol experto de determinados países, lo cual le confiere un status regional particular. Asimismo, el rol de intermediador de políticas y generador de redes y conexión que han desarrollado algunos OI debe ser estudiado. Algunas de estas redes han sido construidas en base a conexiones históricas entre los actores y las instituciones que tienen, por cierto, una particular visión acerca de las temáticas de desarrollo y pobreza. Se trata por tanto de difusión o en otros casos transferencia de ideas y de conocimientos técnicos específicos que afectan el diseño y la implementación de las políticas y programas sociales de los países.

Para terminar, como ya se comentó, en algunos países los PTC forman parte de sistemas de protección social más complejos. Estos aspiran a proveer a las personas de una red estatal de apoyo integral frente a un amplio conjunto de vulnerabilidades. Algunos gobiernos han hecho avances significativos en ese sentido, sobre todo a nivel de normativas y discursos, pero no necesariamente se ha podido concretar en los hechos. Por otro lado, esto genera la tensión de analizar cómo se adecuarán los programas a estos desafíos más complejos. No se puede esperar que sólo con añadir más componentes y beneficios –el llamado “síndrome del árbol de Navidad”- los programas cumplan objetivos más complejos (Cecchini y Martínez, 2011). Para que sean “una herramienta eficaz de protección social y no una mera intervención aislada y fugaz, los PTC deben constituirse en una puerta de acceso al sistema y ayudar a establecer una continuidad entre las prestaciones de los diferentes niveles de la política social” (Cecchini y Martínez, 2011: 206). CEPAL orienta el debate en este sentido, pero existen matices desde otros actores. En esa línea, queda por analizar si se conformará una comunidad epistémica, si los programas sufrirán cambios en este sentido y cómo se expresarán estos en la región y en cada país. Junto con ello, será interesante observar si en los procesos de transferencia del conocimiento acerca de los PTC que ya hoy se detectan a otras regiones -como África-, los programas “viajan” en su versión tradicional o más innovadora.

Instalados hoy los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina como resultado del proceso de difusión, no muestran señales de desaparecer. Por el contrario, su tendencia ha sido a

consolidarse y adaptarse a los cambios de los paradigmas de las políticas sociales. Habrá que observar en los próximos años cuál será la trayectoria de esta difusión tan significativa. ¿Evolucionarán los programas hacia nuevos formatos? ¿Hacia dónde se modificará el consenso acerca de los PTC? ¿Dialogaran con programas de carácter más universalista? ¿Tendrá la comunidad epistémica regional incidencia en estos nuevos contextos? Estas y otras preguntas emergen hoy como temáticas a desarrollar en futuros estudios.

Bibliografía

- Acosta, Pablo; Leite, Phillippe y Rigolini, Jamele (2011). *Should Cash transfers Be Confined to the Poor? Implications for Poverty and Inequality in Latin America*. Policy Research Working Paper 5875. Banco Mundial.
- Acuerdo Ministerial N° 000134 de fecha 12 de noviembre del 2012, en la que se resuelve redefinir la Corresponsabilidad, obligaciones y condiciones por parte de los hogares que reciben el Bono de Desarrollo Humano. Gobierno del Ecuador.
- Adato, Michelle y Hoddinott, John (2010). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Adler, Emanuel y Haas, Peter M. (1992). “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program” en *International Organization*, Vol. 46, Knowledge, Power and International Policy Coordination, (1): 367-390.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/opal/libros.htm>
- Alcázar, Lorena (2010).” The uses and abuses of social programmes: the case of conditional cash transfers”. U4 BRIEF, July 2010. No 3. Anti- Corruption Resource Centre www.U4.no
- Almeida Cortez, R. M. (2009). “El bono de desarrollo humano en Ecuador: encuentros y desencuentros”. Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.
- Alomía, David (s/f). Ministerio de Inclusión Económica y Social. El programa de protección social. Documento de trabajo.
- Andrade Herrera, Silvio Iván (2011). *El precio social del gas licuado de petróleo en el ecuador. Crisis de gobernanza*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Programa de Estudios Sociambientales. Convocatoria 2008-2010.
- Ansell, Aaron y Ken Mitchell, Ken (2011). “Models of Clientelism and Policy Change: The Case of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30 (3: 298–312).

- Antoniades, Andreas (2003). “Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics” en *Global Society*, Vol. 17, (1): 21–38.
- Aragón, Gissella. Caballero, Luis. Normand, Jennifer (2000). “La incidencia e influencias económicas de las políticas del Fondo Monetario Internacional en Ecuador”. Tesis de Grado previa a la obtención del grado de: Economista con mención en Gestión Empresarial, Especialización Finanzas. Escuela Superior Politécnica del Litoral. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas.
- Arim, Rodrigo. Cruces, Guillermo y Vigorito Andrea (2009). Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. Serie Políticas Sociales N°146. Santiago de Chile, CEPAL.
- Armas, Amparo (2005.) “Redes e Institucionalización. Bono de Desarrollo Humano. Serie Políticas Sociales N°76. Santiago de Chile, CEPAL.
- Atkinson, Rowland y Flint John (2001). “Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies”. Social Research UPDATE 33. Department of Sociology, University of Surrey, United Kingdom.
- Asesorías para el Desarrollo (2002). Minuta. Taller Protección Social y Pobreza. Viernes 26 de abril de 2002.
- Avant, Deborah D.; Finnemore, Martha y Sell, Susan K. (2010). *Who governs the globe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ayala Consulting Co. (2003). *Informe final. Taller sobre Programas de transferencias condicionadas (PTCs): Experiencias operativas*. Preparado para Banco Mundial. Quito, Ecuador.
- Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)(1997). *A Strategy for Poverty Reduction*. 03/97, N° SOC-103. Documento GN-1894-5. IDB.
- Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) (2001). “Presentation of First Meeting of the Poverty Reduction and Social Protection Network. Regional Policy Dialogue”. 11 y 12 de junio, 2001.
- Banco Interamericano para el Desarrollo (2003). *Poverty Reduction and Promotion of Social Equity. Strategy Document*. GN-1894-7. BID.
- Banco Mundial (1991). *Assistance Strategies to Reduce Poverty*. Washington D.C. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2003a). “Loan Agreement. (Programmatic Human Development Reform Loan) between Republic of Ecuador and International Bank for Reconstruction and Development”. Loan Number 7173-EC. 27 de Agosto de 2003.

- Banco Mundial (2003b). “Program Document for a Proposed Fiscal Consolidation Aid Competitive Growth Adjustment Loan in the Amount of US\$50.0 Million to the Republic of Ecuador. Document of The World Bank, Report No: 25786-EC, 28 de abril de 2003.
- Banco Mundial (2004). “Simplified Implementation Completion Report on a Loan to Republic of Ecuador for the First Programmatic Human Development Reform Operation in the Amount of US\$50.0 Million” Ln 71730-Ec. Report No. 29122. Documento del Banco Mundial. 29 de junio de 2004.
- Banco Mundial (2004a). “LOAN NUMBER 7202-CH. Loan Agreement. (Social Protection Sector Adjustment Loan) between Republic of Chile and International Bank for Reconstruction and Development”. 6 de Enero 2004.
- Banco Mundial (2004b). “LOAN NUMBER 7211-CH. Loan Agreement Social Protection Technical Assistance Project between Republic of Chile and International Bank for Reconstruction and Development”. 10 de Mayo 2004.
- Banco Mundial (2006). “Lessons Learned, Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul, Turkey, June 26-30, 2006”. Presentación en formato PDF para Taller de Evaluación Interno acerca de la Conferencia, 6 de noviembre de 2006.
- Banco Mundial (2008). “Lecciones, resultados y desafíos: ¿Cuál es el camino a seguir para fomentar políticas públicas más amplias y sostenibles? Después de 6 años y más de su implementación ¿qué?”. Programa de Taller de Análisis y Reflexión de Programas de Transferencias Condicionadas. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012). “World Development Indicators & Global Development Finance”, en <http://datos.bancomundial.org/>
- Banco Mundial (2005). “Household Risk Management and Social Protection in Chile”. A World Bank Country Study, N° 34421.
- Barnett, Michael and Duvall, Raymond (Ed.). (2005) *Power in global governance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Barnett, Michael y Finnemore, Martha (2004). *Rules for the world. International Organizations in Global Politics*. New York, Cornell University Press.
- Barrientos, Armando y DeJong, Jocelyn (2006). “Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?” in *Development Policy Review*, 24 (5): 537-552.

- Barrientos, Armando y Hulme, David (2008). "Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction" en Barrientos y Hulme (eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Beck, Nathaniel; Katz, Jonathan N. y Tucker, Richard (1998). "Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable". *American Journal of Political Science*, Vol. 42, (4): 1260-1288.
- Beck, Nathaniel (2010). "Time is Not A Theoretical Variable" in *Political Analysis* (18): 293–294.
- Bernardi, Fabrizio (2006). *Análisis de la historia de acontecimientos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Berry, France Stokes. Berry, Willian (2007). "Innovation and diffusion models in Policy Research" in Sabatier, Paul A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview. 223-260.
- BID (2003). "Ecuador Social Sector Reform Program (Ec-0216) Loan Proposal". Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2002). *Perfil de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo, Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. BID.
- BID (2002b). "Minuta de la Segunda Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social". Diálogo Regional de Políticas. 23, 24 de mayo de 2002. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- BID (2001). "Minuta de la Primera Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social". Diálogo Regional de Políticas. 11 –12 de Junio de 2001 Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Blossfeld, Hans-Peter (2002). *Techniques of event history modeling: new approaches to causal analysis*. Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates.
- Boås, Morten y McNeill, Desmond (2003). *Multilateral Institutions. A Critical Introduction*. London, Pluto Press.
- Boeninger, Edgardo (2007). *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago, Uqbar Editores.
- Bohn, Simone R. (2011). "Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Familia and the Shifts in Lula's Electoral Base" in *Latin American Research Review*. Vol. 46, (1): 54-79.
- Boltvinik, Julio (2012). "Mexico' salleged influence on poverty reduction strategies in Latin America" en *Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. II, (2): 13–40.

- Botto, Mercedes (Coord.) (2007). *Saber y Política en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba).
- Box-Steffensmeier, Janet M. (2004). *Event history modeling: a guide for social scientists*. Bradford S. Jones, Cambridge University Press.
- Box-Steffensmeier, Janet M. y Jones, Bradford (1997). "Time is of the Essence: Event History Models in Political Science". *American Journal of Political Science*, 41(October): 1414–1461.
- Bradford, Neil (2009). "The OECD's Local Turn" en Mahon, Rianne y McBride, Stephen (Eds.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver, UBC Press.
- Braun, Dietmar y Fabrizio Gilardi (2006). "Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion", *Journal of Theoretical Politics*, 18 (3): 298-322.
- Britto, Tatiana (2005). "Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers. Are conditional cash transfers (CCTs) effective as a social protection measure?" Institute for Development Policy and Management (IDPM), Manchester.
<http://www.eldis.org/go/display/?id=18459&type=Document>
- Britto, Tatiana y Veras Soares Fabio (2011). "Conditional Cash Transfers and the Basic Income Grant in Brazil: Will They Ever Merge?" One Pager N° 124. Febrero.
- Brooks, Sarah (2005). "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the world" en *International Studies Quarterly* 49: 273-294.
- Brooks, Sarah (2009). *Social Protection and the Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Brooks, Stephen y Gagnon, Alain-G (1994) *The political influence of Ideas. Policy Communities and the Social Sciences*. Praeger, Westport.
- Bukhari, Kamran (2004). "Constructivism & Epistemic Community: Theoretical Tools for Understanding the Crafting of Foreign Policy toward Non-State Actors" en *The McMaster Journal of Communication*. Vol. 1 (1): 33-46
- Buser, Thomas; Oosterbeek, Hessel; Plug, Erik; Ponce, Juan y Rosero (2013). "Cash Transfers and Political Support: Evidence from Ecuador". Trabajo preparado para el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación

- Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25-27 septiembre de 2013.
- Caballero, Sergio (2009). “Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*/ Vol. 4. (8) Julio-Diciembre: 11-26.
- Caldes, Natalia; Coady, David y Maluccio, John (2004). *The cost or poverty alleviation transfers programs: a comparative analysis of three programs in Latin America*. Economic and Sector Study Series. IADB.
- Calvas Chávez, Viviana (2010). Evaluación de impacto del Bono de Desarrollo en la Educación. Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Económicas con Mención en Economía del Desarrollo. FLACSO, Ecuador.
- Calzada, Joan, Costas, Anton y Jordana, Jacint (Eds.) (2009). *Más allá del Mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB.
- Cammack, Paul (2008). “Poverty policy and the politics of competitiveness” en Kennet, Patricia (2008). *Governance, globalization and public policy*. Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham, UK.
- Carayannis, Elis G y Pirzadeh Ali (2012). “Institutional learning and knowledge transfers across epistemic communities. New tools of global governance”, Denisapopescur. Springer, 2012.
- Cardoso, Fernando Henrique y Foxley, Alejandro (Eds.) (2009) *A Medio Camino Nuevos Desafíos de la Democracia y del Desarrollo en América Latina*. Santiago, Uqbar Editores.
- Carillo, Paul E. y Ponce, Juan (2009). “Efficient delivery of subsidies to the poor: Improving the design of a cash transfer program in Ecuador” en *Journal of Development Economics* 90 (2009): 276–284.
- Carrasco, Adrián; Beltrán, Pablo y Palacios, Jorge (2011). “La economía ecuatoriana: 1950-2008” en *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*. Quito, Estado del País. 119-152
- Carter, David B. y Signorino, Curtis (2010). “Back to the Future: Modeling Time Dependence in Binary Data” en *Political Analysis* 18 (3): 271-292.
- Cecchini, Simone (2009). “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad”. (Ponencia presentada en Panamá, 4 de junio de 2009). División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.

- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libros de la CEPAL, N° 111. Santiago de Chile, CEPAL.
- Center for Latin America Studies, Georgetown University (2012). “Political Data Base of Americas” en <http://pdba.georgetown.edu/Executive/executive.html#chronology>
- CEPAL (1994). *Panorama Social de América Latina*, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2001). *Panorama Social de América Latina. 2000-2001*. CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Trigésimo primer período de sesiones, CEPAL. Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo de 2006. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2011a). *Programa de Transferencias Condicionadas*. Base de datos de programas de protección social no contributivas América Latina y el Caribe. En <http://dds.cepal.org/bdptc/>
- CEPAL, (2011b). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CIDOB (2012). “Lucio Gutiérrez Borbúa”. Biografía de Líderes Políticos, CIDOB. En http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua#4
- Coêlho, Denilson Bandeira y Fernandes, Flávio Cireno (2010). “The diffusion of BolsaEscola Program and Participatory Budgeting in Brazil: Does political competition matter?” Artículo presentado en el Congreso LASA (Latin American Studies Association) Toronto, Canada, 6-9 de octubre de 2010.
- Coêlho, Denilson Bandeira (2012a). “Minimum Income in Brazil: A new model of innovation diffusion”. En Pateman, Carole y Murray, Matthew (Ed.) *Horizons of Reform: Basic Income Solutions around the World*. International Political Economy Series (IPE), Palgrave MacMillan.
- Coêlho, Denilson Bandeira (2012b). “Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil” en *Brazilian Political Science Review* 6 (2), 56 – 87.
- Cogliandro, Gisell (2010). “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de

- Transferencias Condicionadas”. Fundación Siena, Apuntes 12. Marzo 2010. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena. www.fundacionsiena.org.ar
- Cohen, Ernesto y Rolando, Franco (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cohen, E. y Franco, R. (2010). “Programas de transferencias condicionadas: ¿pidiendo peras al olmo?” en *Persona y Sociedad*, XXIV (3): 91-121.
- Colacrai, Miryam (2006). “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur” en *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Consejo de Modernización del Estado (CONAM) (1996). “El rol del Estado en Ecuador. Informe de Seminarios Quito, Cuenca y Guayaquil”. Proyecto de Modernización del Estado BIRF – 3822-EC. Quito, Ecuador.
- Consejo de Modernización del Estado (CONAM) (1996). “Informe de Actividades del Tercer Trimestre 2013”. Proyecto de Modernización del Estado BIRF – 3822-EC. Quito, Ecuador.
- Cox, Robert (1983). “Gramsci, hegemony, and international relations. An essay in method” en *Millennium: Journal of International Studies* 12 (2): 162-75.
- Cruces, Guillermo. Epele, Nicolás. Guardia, Laura (2008). “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”. División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales N°142, Santiago de Chile, CEPAL.
- De La O, Ana L. (2013). “Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico”. *American Journal of Political Science*, Vol. 57 (1): 1–14.
- Deacon, B. Hulse, M. y Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy: international organizations and the future of welfare*. London, Sage.
- Deacon, Bob (2007). *Global Social Policy and Governance*. London, Sage.
- Debonneville, Julien. Díaz, Pablo (2013). “Les Processus de Transfert de Politiques Publiques et les nouvelles Techniques de Gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l’adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines” en *Journal Tiers-Monde*, N°216 (4) Octubre- Diciembre: 161-178.

- Decreto 235 (2005). “Aprueba reglamento para la aplicación de la Ley N° 19.949, que crea el Sistema de Protección Social denominado “Chile Solidario”. Ministerio de Planificación y Cooperación. Fecha de Publicación Diario Oficial, 14 de marzo de 2005.
- Degol Hailu y Fábio Veras Soares (2009). *Transferencias Monetarias en África y América Latina: una Sinopsis*. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Serie Pobreza en Focus N°15.
- Djelic, Marie-Laure y Sahlin-Andersson, Kerstin. (2006). *Transnational Governance. Institutional Dynamics of regulation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Dobbin, Frank; Simmons, Beth y Garrett, Geoffrey (2007). “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning” en *Annual Review of Sociology* Vol. 33: 449–472.
- Dobusch, Leonard y Sigrid Quack (2008). “Epistemic Communities and Social Movements: Transnational Dynamics in the Case of Creative Commons.” *MPIfG Discussion Paper*, 08/8. Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Dolowitz, David P. y Marsh, David (2000). “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13 (1): 5–24.
- Dostal, J.M. (2004). “Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure” en *Journal of European Public Policy*, 11(3):440–460.
- Draibe, Sonia (2006). “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-familia”, en Cohen, Ernesto y Rolando, Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Dunlop, Claire (2000). “Epistemic Communities: A Reply to Toke” en *Politics* 20(3): 137–144.
- Dunlop, Claire (2009). “Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities” en *Policy Studies*, 30(3): 289-311.
- Dunlop, Claire (2010). “Epistemic Communities and Two Goals of Delegation: Hormone Growth Promoters in the European Union” en *Science and Public Policy*, Vol. 37 (3): 205–217.

- Dunlop, Claire (2013). “Epistemic Communities” en Howlett, M., Fritzen, S., Xun, W. y Araral, E. (Eds.) *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- Elkins, Zachary and Simmons, Beth (2005). “On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework” en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*; 598: 33-51.
- Ervik, Rune (2005). “The Battle of Future Pensions: Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms” en *Global Social Policy*. 5: 29.
- Ervik, Rune; Kildal, Nanna y Nilssen, Even (Eds.) (2009). *The role of international organizations in social policy: ideas, actors and impact*. Cheltenham, UK., Edward Elgar Publishing Limited.
- Espinosa, Beatriz (2011). “Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX” en *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*. Quito, Estado del País. 285-290.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (2012). “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados” en *Interseções. Revista de Estudos Interdisciplinares*. Vol. 14 (2): 335-371.
- FAO (2012). Memoria VII Seminario Internacional “Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe” 22 y 23 de noviembre de 2012. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Feitosa de Britto, Tatiana (2004). “Conditional Cash Transfers: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?” Working Paper Series N°390, Institute of Social Studies.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Stallings, Bárbara (2001). *Reformas, Crecimiento y Políticas Sociales en Chile desde 1973*. Santiago, LOM- CEPAL.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009). *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. Washington D.C., Banco Mundial.
- Fleury, Sonia y Carlos Gerardo Molina (2000). “Modelos de Protección Social”. Washington D.C. INDES-BID.
- Fonseca, Ana (2008). “Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. Universalidad”. Iniciativa ALCSH – Working Paper N° 04. www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm
- Fox, Jonathan y Haight, Libby (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México” en Gómez-Álvarez, David (Coord.) en *Candados y Contrapesos. La Protección de Los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina*. México, ITESO.

- Francke, Pedro y Mendoza, Armando (2006). “Perú, Programa Juntos” en Cohen, Ernesto y Franco, Ronaldo. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, SEDESOL.
- Franco, Rolando (1996). “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile, CEPAL.
- Franzese, R. J., y Hays, J. C. (2008). “Interdependence in Comparative Politics: Substance, Theory, Empirics, Substance” en *Comparative Political Studies*, 41(4-5): 742-780.
- Franzoni, Juliana Martínez y Voorend, Koen (2011). “Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador” en *Global Social Policy* 11(2-3): 279-298.
- Funk, Robert L. (Ed.) (2006). *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Garret, James; Bassett, Lucy y Marini, Alessandrai (2009). “Designing CCT programs to improve nutrition impact: principles, evidence and examples”. Working Paper N°6, Abril 2009. FAO Iniciativa ALCOSH.
- George, Alexander L. y Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London- Cambridge: MIT Press.
- Gilardi, Fabrizio (2012). “Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies” publicado en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (Eds.) (2012), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 453-477
- Gilardi, Fabrizio (2010). “Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? en *American Journal of Political Science*, Vol. 54, (3): 650-666.
- Gilardi, Fabrizio y Braun, Dietmar (2006). ‘Taking ‘Galton’s problem’ seriously. Towards a theory of policy diffusion en *Journal of Theoretical Politics* 18(3): 298-322
- Glassman, Amanda. Gaarder, Marie y Todd, Jessica (2006). “Demand side for better health for the poor: Conditional Cash Transfer in Latin America and the Caribbean”. Economic and sector studies series. Inter- American Development Bank.
- Godoy, Lorena (2004). “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, Serie Políticas Sociales N°99. Santiago de Chile, CEPAL.
- Golbert, Laura (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Serie Políticas Sociales N°84. Santiago de Chile, CEPAL.

- Gómez-Álvarez, David (Coord.) (2009). *Candados y Contrapesos. La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina*. México, ITESO.
- Haas, Ernst B. (1989). *When Knowledge is power. Three Models of change in International Organizations*. Berkeley y Los Angeles. University California Press.
- Haas, Peter M. (1990). *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*. New York, Columbia University Press.
- Haas, Peter M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" en *International Organization*, Vol. 46, N°1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination: 1-35
- Haas, Peter. 2007. "Epistemic Communities" en Daniel Bodansky/Jutta Brunnée/Ellen Hey (Eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 791–806.
- Hall, Anthony (2007). "Social Policies in the World Bank: Paradigms y Challenge" en *Global Social Policy*. Vol. 7(2): 151-175.
- Hall, Anthony (2008). Brazil's "Bolsa Familia: A Double-Edged Sword?" en *Development and Change*, Vol. 39 (5): 799–822.
- Hall, Anthony (2012). "The Last Shall be First: Political Dimensions of Conditional. Cash Transfers in Brazil". *Journal of Policy Practice*, Vol. 1 (1-2): 25-41.
- Hall, David (2008). "Brazil's Bolsa Familia: A Double-Edged Sword?" en *Development and Change*, Vol. 39(5): 799–822.
- Hall, Peter A. (1989). *The Political power of economic ideas. Keynesianism across nations*. Princeton University Press, Princeton.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" en *Comparative Politics*, Vol. 25 (3): 275-296.
- Handa, Sudhanshu y Davis, Benjamin (2006). "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean" en *Development Policy Review*, Vol. 24 (5): 513-536.
- Hawkins, Darren G. (et al) (2006). *Delegation and agency in international organizations*. UK; New York, Cambridge University Press.
- Hawkins, Darren G. y Jacoby Wade (2006). "How agents matter" en Hawkins, Darren G. (et al). *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge University Press, UK; New York.
- Hecló, Hugh. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From relief to income maintenance*. London, Yale University Press.

- Hernández Franco, Daniel (2008). *Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Hevia, Felipe J. (2011). “Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progres/Oportunidades de México”. Series: Regional Integration and Social Cohesion – Vol. 5. En: <http://www.risc.lu/es/news/publicaci%C3%B3n-del-premio-stephen-p-koff-poder-y-ciudadan%C3%AD-en-el-combate-la-pobreza>
- Hevia, Felipe (2007). *El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de Transferencias Condicionadas en México*. Tesis para optar al grado de Doctor en Antropología. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Hoddinott, John y Bassett, Lucy (2009). *Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America: assesment of impacts and strategies for improvement*. Working Paper N°9, Abril 2009. FAO Iniciativa ALCOSH.
- Holmes, Rebecca; Jones, Nicola; Vargas, Rosana; Veras Soares, Fabio (2010). “Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America”. Policy Research Brief N° 16. Diciembre.
- Holzner, Burkhart y Marx John H (1979). *Knowledge Application: The Knowledge System in Society*. Boston: Allyn & Bacon.
- Howorth, Jolyon (2004). “Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy” en *West European Politics*, Vol. 27 (2): 211–234.
- Hunter, W., y Power, T. (2007). “Rewarding Lula: Executive power, social policy, and the Brazilian Eelections of 2006”. *Latin American Politics and Society*, (49)1:1–30.
- Huntington, Samuel (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós.
- IEG (Independent Evaluation Group) (2011). *Social Safety Nets: An Evaluation of World Bank Support, 2000–2010*. Washington, IEG-WB.
- IFPRI (2000). ¿Está dando buenos resultados Progres? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por el IFPRI. Síntesis de la evaluación de impacto. Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias International Food Policy Research Institute– IFPRI.
- Jacobsson, Bengt (2006). “Regulated regulators: global trends of state transformation” en Djelic, Marie-Laure y Sahlin-Andersson,

- Kerstin. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of regulation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jakobi, Anja P. (2012). "Facilitating transfer: International organizations as central nodes for policy diffusion" en G. Steiner-Khams & F. Waldow (Eds.), *World yearbook of education: Policy borrowing and lending*. London: Routledge. 391-407.
- Jenson, Jane (2009). "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality" en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 16(4): 446–483.
- Johannsen, Julia; Tejerina, Luis y Glassman, Amanda (2009). *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*. Inter-American Development Bank (Social Protection and Health Division SCL/SPH).
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (2005). "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectorial and National Channels in the Making of a New Order." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598 (1): 102-124.
- Jordana, Jacint; Levi-Faur, David y Fernández i Marín, Xavier (2011). "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion" en *Comparative Political Studies*, Vol. 44 (10): 1343- 1369.
- Karns, Margaret P. y Mingst, Karen A. (2004). *International Organizations. The politics and processes of global governance*. Lynne Rienner, London.
- Kennet, Patricia (2008). *Governance, globalization and public policy*. Cheltenham, UK., Edward Elgar Publishing.
- King, Gary; Keohane, Robert O. y Verba, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Press.
- King, Gary y Zeng, Langche (1999a). "Logistic Regression in Rare Events Data". Department of Government, Harvard University, en <http://GKing.Harvard.Edu>.
- King, Gary y Zeng, Langche (1999b). "Estimating Absolute, Relative, and Attributable Risks in Case-Control Studies". Department of Government, Harvard University, en <http://GKing.Harvard.Edu>.
- King, Gary y Zeng, Langche (2001). "Explaining Rare Events in International Relations" en *International Organization*, Vol. 55 (3): 693–715.
- Knill, Christoph y Tosun, Jale (2012). *Public Policy. A New Introduction*. Londres, Palgrave Macmillan.

- Korzeniewicz, Roberto Patricio y Smith Source, William C; “Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization” en *Latin American Research Review*, Vol. 35 (3): 7-54.
- Kutchesfahani, Sara (2010). “Who Shapes the politics of the bomb? The role of epistemic Communities in creating Nuclear Non-Proliferation Policies”. LSE Global Governance Working Paper WP 03/2010. London.
- Larner, Wendy y Laurie, Nina (2010). “Travelling technocrats, embodied knowledges: Globalising privatization in telecoms and water” en *Geoforum*, Vol. 41 (2): 218–226.
- Landman, Todd (2000). *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. London, Routledge.
- Largaespada Fredersdorff, Carmen (2006). “Nicaragua: Red de Protección Social y Sistema de Atención a crisis” en Cohen, Ernesto y Franco, Ronaldo. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, SEDESOL.
- Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (Ed.) (2010). *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago, Uqbar Editores.
- Leitner, Helga y Sheppard, Eric (2010). “Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus” en *Geoforum*, Vol. 41 (2):185–194.
- León, Arturo (2008). *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Proyecto CEPAL-AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003).
- León, Mauricio (2009). “Las crisis y el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador”. Presentación para el IV Seminario Internacional de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso. Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2009. Viceministro de Coordinación de Desarrollo Social.
- León, Mauricio y Younger, S. (2005). “Transfer Payments, Mother’s Income and Child Health in Ecuador”. Unpublished manuscript, Cornell University.
- León, Mauricio; Vos, Roby y Brborich, Wladimir (2001). “¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del bono solidario en el Ecuador”. SIISE-ISS. Quito - La Haya.

- León, Mauricio y Younger, Stephen D (2007). “Transfer Payments, Mother's Income, and Child Health in Ecuador” en *Journal of Development Studies*, Vol. 43 (6): 1126-1143.
- Leseigneur, Marcelo; Martinovic, Héctor y Toro, Alfonso (2001) “Análisis electoral de la década y de la elección municipal 2000”. Colección IDEAS, Año 2, N°6. Fundación Chile 21.
- Levi-Faur, David (2005). “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism” en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598 (1): 12-32.
- Levy, Santiago y Rodriguez, Evelyne (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresas – Oportunidades de México*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy, Santiago (2006). *Progress against poverty. Sustaining Mexico's Progresas-Oportunidades Program*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Ley 20.379 (2009). “Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”. Publicada el 12/09/2009.
- Ley 19.949 (2004). “Establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario”. Fecha de Publicación Diario Oficial, 5 de junio de 2004.
- Lieberman, Evan S. (2005). “Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy. For Comparative Research” en *American Political Science Review*, Vol. 99 (3): 435-452.
- Lindert, Kathy; Skoufias, Emmanuel y Shapiro, Joseph (2006). “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean”. Social Safety Nets Primer Series. Washington, D.C., World Bank Institute.
- Lizano Avilés, David (2013). “Análisis de los determinantes de la Corresponsabilidad en las Transferencias Monetarias Condicionadas del Ecuador Período 2009-2011”. Tesis de grado previo a la obtención de Ingeniería en Ciencias Económicas y Financieras. Escuela Politécnica Nacional, Facultad de Ciencias. Quito, Ecuador.
- Lyne, Mona M.; Nielson, Daniel L. and Tierney, Michael J. (2006). “Who delegates? Alternative models of principals in development aid? En Hawkins, Darren G. (et al). *Delegation and agency in international organizations*. New York. Cambridge University Press.
- Machado Puertas, Juan Carlos (2008). “Ecuador: ... hasta que se fueron todos” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28(1):189 – 215.

- Mahon, Rianne y McBride, Stephen (Eds.) (2009). *The OECD and transnational governance*. Vancouver UBC Press.
- Mahon, Rianne y Macdonald, Laura (2010). “Anti-poverty politics in Toronto and Mexico City” en *Geoforum*, Vol. 41 (2): 209–217.
- Maldonado-Maldonado, Alma (2005). “Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México”. *Revista de la Educación Superior* [en línea] 2005, vol. XXXIV (2) Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=60411920008>. ISSN 0185-2760.
- Mancero, Piedad (2008). “El debilitamiento institucional en la década de los 90- Presentación de la investigación y análisis del Proyecto Modernización del Estado -BIRF-3822/EC. En Weber, Gabriela (Coord) *Sobre la deuda ilegítima aportes al debate. Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*, Quito, Centro de Investigaciones. Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador.
- Mani, Sunil (2006). “Epistemic communities and informed policy making for promoting innovations: the case of Singapore” en *Science and Technology Policy for Development, Dialogues at the Interface*. Box, Louky Engelhard, Rutger (Ed.) Anthem Press London UK.
- Marier, Patrik (2008). “Empowering Epistemic Communities: Specialised Politicians, Policy Experts and Policy Reform” en *West European Politics*, Vol. 31 (3): 513–533.
- Marsh, David y Sharman, J. C. (2009). “Policy diffusion and policy transfer” en *Policy Studies*. Vol. 30 (3): 269-288.
- May, Peter (1992). “Policy Learning and Failure” en *Journal of Public Policy*, Vol. 12 (4): 331-354.
- McDowell, Stephen D. (1994). “Policy Research Institutes and Liberalized International services Exchange” en Brooks, Stephen and Gagnon, Alain-G. *The political influence of Ideas. Policy Communities and the Social Sciences*. Praeger, Westport.
- Mele, Alfred y Rawling, Pierre (2004). *The Oxford Handbook of Rationality*. Oxford University.
- Melo, Marcus André (2008). “Unexpected Successes, Unanticipated Failures: Social Policy from Cardoso to Lula” en Kingstone, Peter y Timothy J. Power (Editors). *Democratic Brazil Revisited*. University of Pittsburgh Press.
- Meseguer, Covadonga (2004). “What Role for Learning? The Diffusion of Privatization in the OECD and Latin American” en *Journal of Public Policy*, 24(3): 299–325.

- Meseguer, Covadonga (2005). “Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order” en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598 (1): 67-82.
- Meseguer, Covadonga (2006). Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy en *Rationality and Society*, Vol. 18 (1): 35-66.
- Meseguer, Covadonga y Gilardi, Fabrizio (2009). “What is new in the study of policy diffusion?” en *Review of International Political Economy*, Vol. 16(3): 527- 543.
- Meseguer, Covadonga y Escriba –Folch, Abel (2011). “Learning, political regimes and the liberalisation of trade” en *European Journal of Political Research*, Vol. 50 (6): 775–810.
- Meseguer, Covadonga. Gilardi, Fabrizio (2008). “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas” en *Política y Gobierno* Vol. XV (2): 315-351.
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) (2010). *Informe final del estudio: Los Subsidios Energéticos en el Ecuador*. Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (2008). El Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador. Presentación Power Point oficial preparada por: Mauricio León Guzmán y David Alomía. Diciembre 2008.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (2011). “Programa de Protección Social”. Documento preparado por la Dirección Técnica de Investigaciones. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (2012). “Informe de Programas”, Programa de protección Social. Junio, 2012 Quito.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN) (2004). *Conceptos Fundamentales. Sistema de Protección Social. Chile Solidario*. Santiago, MIDEPLAN.
- Mogrovejo Monasterios, Rodrigo (2010).” Modelo Político y Económico de Evo Morales y la Nueva Constitución Política Del Estado Plurinacional de Bolivia” en *Revista De Estudios Jurídicos* 10/2010 (Segunda Época).
- Molina, Carlos Gerardo (Ed.) (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. BID.
- Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert (Eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. , New York. Oxford University Press Inc.

- Morata, Francesc (2002). "Gobernanza multinivel en la Unión Europea". Paper presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- Moore, Charity (2008). "Assessing Honduras' CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and unexpected realities". UNDP - International Policy Centre for Inclusive Growth. Country Study N° 15:1-45
- Moore, Mick y Devereux, Stephen (1999). "Editorial Introduction: Nationalising the Anti- Poverty Agenda?" IDS Bulletin Vol. 30 N°2.
- Naranjo Bonilla, Mariana (2008). Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006. Documento de proyecto "Cooperación interregional para el fortalecimiento de la inclusión social, la equidad de género y la promoción de la salud en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)," financiado por la cuenta del Desarrollo de Naciones Unidas (06/07B). CEPAL.
- Núñez, Jairo y Cuesta, Laura (2006). "Colombia: Programa Familia en Acción" en Cohen, Ernesto y Rolando, Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Nurse, Julie (2011). Reporte Programa Puente en el Caribe (Presentación Power Point) en "Conferencia del Caribe sobre Cooperación Horizontal en Protección Social", enero 19-20 de 2011, Barbados.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires.
- Oosterbeek, Hessel; Ponce, Juan y Schady, Norbert (2008). "The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador". Documento de Trabajo, N°4645. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Paes Sousa, Rômulo y Pacheco Santos, Leonor Maria (2009). *Measuring the impact of bolsa familia program based on data. From health and nutrition days*. Documento de Trabajo N°7, FAO Iniciativa ALCSH.
- Palma, Julieta y Ruz, Miguel Angel (2005). *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario* (Informe Preliminar). Programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Paxson, Christina. Schady, Norbert (2007). "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in

- Rural Ecuador Center for Health and Wellbeing”. Documento de Trabajo N°4226, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Peck, Jamie (2011). “Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast-Policy Integration?” en *Geography Compass*, Vol. 5 (4): 165–181.
- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2010a). “Recombinant workfare, across the Americas: Transnationalizing “fast” social policy” en *Geoforum*, Vol. 41 (2):195–208.
- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2010b). “Mobilizing policy: Models, methods, and mutations” en *Geoforum*, Vol. 41 (2):169–174.
- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2012). “Follow the policy: a distended case approach” en *Environment and Planning*. Vol. 44 (1): 21- 30.
- Ponce, Juan y Bedi, Arjun S. (2008). “The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador”. Institute of Social Studies, The Hague and Institute for the Study of Labor (IZA). IZA Discussion Paper No. 3658. IZA, Bonn.
- Presidencia Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano (2000). “Plan de Gobierno 2000-2003, Por un nuevo país”. Quito, Ecuador.
- Programa de Gobierno de Ricardo Lagos E. (1999). *Para Crecer con Igualdad*. Santiago.
- Przeworski, Adam y Teune, Henry (1970). *The logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley. Interscience.
- Puentes, German (2010). “Unravelling the Policy-Making Process: The Case of Chilean Poverty-Alleviation Policy”, thesis submitted to the Department Social Policy of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London.
- Raczynski, Dagmar (2008). “Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro”. iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2002). “Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile”, en Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (Eds.) *El periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2003). *Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad*. Asesorías para el Desarrollo. Santiago.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2005). “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos

- futuros” en Patricio Meller (Ed.) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*. Santiago, Taurus. 225-283.
- Radaelli, Claudio M. (1995). “The role of knowledge in the policy process en *Journal of European public policy*, Vol.2 (2):159-183.
- Rawlings, Laura B y Rubio, Gloria M. (2003). “Lecciones desde América Latina. Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo”. México, D.F. Secretaría de Desarrollo Social. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano.
- Recalde, Paulina (2007). *La redimensión de la política social en el ecuador: el Bono de Desarrollo Humano en el gobierno de Rafael Correa*. Observatorio Político – CELA, Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- “Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para apoyar el Plan de Emergencia Social de la Argentina”. 13/10/2004. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387621>.
- Registro Oficial N° 287 (2001). Órgano del Gobierno del Ecuador. Lunes 19 de Marzo del 2001. En http://www.derechoecuador.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1917 Recuperado 5 de sept. 2012.
- Ribe, Helena; Robalino, David A. y Walker, Ian (2010). *Achieving Effective Social protection for all in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality*. Washington D.C. Banco Mundial.
- Riccio, James; Dechausay, Nadine; Greenberg, David; Miller, Cynthia; Rucks, Zawadi y Verma, Nandita (2010). “Toward Reduced Poverty Across Generations. Early Findings from New York City’s Conditional Cash Transfer Program”. MDRC, Building Knowledge To Improve Social Policy. Nueva York.
- Rivarola, Domingo (2006). “La red de protección y promoción social” en Cohen, Ernesto y Franco, Ronaldo. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, SEDESOL.
- Rivera Velez, Fredy (2003). *Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador*, Lima, OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica. Serie Documentos de Trabajo N°167.
- Robles, Claudia [et.al.] (2013). *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, CLACSO.
- Rocha, Alina (2001). “Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo

- Administration” *Journal of Latin American Studies*, Vol 33 (03: 513 – 538).
- Rodríguez Mojica, Alexis (2010). “Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá”. Serie Políticas Sociales N° 162. Santiago, CEPAL.
- Rogers, Everett (1995). *Diffusion of Innovations*. The Free Press, New York.
- Rogers, Everett M. (2004). “A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model” en *Journal of Health Communication*, Vol. 9 (6): 13-19.
- Román, Isabel (2010). “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica” Serie Políticas Sociales N°160. Santiago de Chile, CEPAL.
- Ruggie, John Gerard (1975). “International Responses to Technology: Concepts and Trends” en *International Organization*,. Vol. 29 (3): 569-70.
- Ryan, B. y Gross, N. (1943). “The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities” en *Rural Sociology*, Vol.8 (1):15–24.
- Sabatier, Paul A. (1991). “Toward Better Theories of the Policy Process” en *Political Science and Politics*, Vol. 24 (2): 147-156.
- Sabatier, Paul A. (Ed.) (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Sabatier, Paul y Jenkins- Smith, Hank (1993). *Policy Change and Learning. An advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press.
- Sabatier, Paul A. y Weible Christopher M. (2007). “The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications” en Sabatier, Paul A. (Ed.) (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Sanches Corrêa, Diego (2013) “Conditional Cash Transfer programs and their electoral effects”. Por publicarse en Latin American Research Review
- Sánchez-Ancochea, Diego y Mattei, Lauro (2011). “Bolsa Família, poverty and inequality: Political and economic effects in the short and long run”. *Global Social Policy. Vol 11 (2-3)*
- Sanchez Páramo, Carolina (2005). “Pobreza en Ecuador”. Boletín En Breve. Mayo 2005, N° 71. Banco Mundial.
- Santana, Yesenia (2005). “El rol del Fondo Monetario Internacional en el desarrollo de la economía ecuatoriana”. Monografía para optar por el título Diplomado en Alta Gerencia Pública.

- Schady, Norbert, y Araujo, Maria Caridad (2006). "Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: evidence from a randomized experiment in Ecuador". Documento de Trabajo N° 3.930. Washington D.C., Banco Mundial.
- Schaffer, Frederic Charles y Schedler, Andreas (2009). "Qué es la compra de votos" en Gómez-Álvarez, David (Coord.) *Candados y Contrapesos. La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina*. México, ITESO.
- Sebenius, James K. (1992). "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities" en *International Organization*, Vol. 46 (1): 323-365.
- Serravalle Galán, Cecilia (2013). "Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina: ¿"Inversión social" con ganancias político electorales? El caso de la AUH y el Bono Juancito Pinto". Tesis de Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales 2012/13. Facultad de Sociología y Comunicación, Universidad de Salamanca.
- Shipan, Charles R. y Volden, Craig (2008). "The Mechanisms of Policy Diffusion" en *American Journal of Political Science*, Vol. 52 (4): 840-857.
- Shipan, Charles R. y Volden, Craig (2012). "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners" en *The American Society for Public Administration*, Vol. 72 (6):788-796.
- Simmons, Beth; Dobbins, Frank y Garrett, Geoffrey (Eds.) (2008). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Simmons, Beth y Zachary Elkins (2004). "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy" en *American Political Science Review*, Vol. 98 (1):171-189.
- Simmons, Beth y Zachary Elkins (2005). "On waves, clusters and Diffusion: a Conceptual Framework", en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598 (1): 33-51.
- Smith, Peter H. y Ziegler, Melissa (2009). "Liberal and Illiberal democracy in Latin America" en Smith, William C (Ed.). *Latin American Democratic Transformations: Institutions, Actors, Processes*. University of Miami, Blackwell.
- Sottoli, Susana (2002). "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y diseño de políticas" en *Papeles de Población*. Octubre-diciembre. Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México. 43-63.

- Speth, James Gustave y Haas, Peter M. (2006). "Global Environmental Governance". Island Press, Washington D.C.
- Spiller, Pablo T, Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2008). "Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction" en Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (Eds.) (2008). *Policy making in Latin America. How Politics Shape Policies*. BID. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- Stampini, Marco y Tornarolli Leopoldo (2012). The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? IZA Policy Paper N°49. November 2012.
- Starke, Peter (2012). "Qualitative methods for the study of policy diffusion: Challenges and available solutions", Bremen: University of Bremen (manuscrito no publicado).
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (Coord.) (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. Washington D.C., BID.
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (Eds.) (2008). *Policy making in Latin America. How Politics Shape Policies*. IADB. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- Stokes, Susan C.; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo y Brusco, Valeria (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge, University Press.
- Stokes, Susan (2009). "Ofertas programáticas e intercambios particularistas: la compra de votos como vulneración de la democracia" en Gómez-Álvarez, David (Coord.) *Candados y Contrapesos. La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina*. México, ITESO.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*, Londres, Portland, Frank Cass.
- Strang, David (1991). "Adding social structure to diffusion models: An event history framework" en *Sociological Methods and Research*, Vol. 19 (3): 324-53.
- Suarez Dillon Soares, Sergei; Perez Ribas, Rafael y Veras Soares, Fabio (2010). "Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: Why Knowing What You Measure Is Important In Choosing the Numbers". Documento de Trabajo N°71, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Sugiyama, Natasha Borges (2011). "The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas" en *Global Social Policy*, Vol.11 (2-3): 250-278.

- Sugiyama, Natasha Borges (2012). “Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil” en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 42 (1): 25-51.
- Sugiyama, Natasha Borges (2013). *Diffusion of good Government*. Notre Dame, Indiana. University of Notre Dame Press
- Sugiyama Natasha Borges y Hunter (2013). “Whither Clientelism? Good Governance and Brazil’s Bolsa Família Program”. *Comparative Politics*, Vol. 46 (1): 43-62.
- Sunkel, Guillermo (2006). “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales N°120. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, CEPAL.
- Teichman, Judith (2001). *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*. The University of North Carolina Press.
- Teichman, Judith (2007). “Redistributive Conflict and Social Policy in Latin America” en *World Development*, Vol. 36 (3): 446–460.
- Teichman, Judith (2009). “Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in México and Chile” en *International Political Science Review*, Vol. 30 (1): 67-87.
- Tejerina, Luis. Bouillon, César (2006). “Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean”. Sustainable Development Department. Poverty and Inequality Unit. BID.
- Thomas, Craig W. (1997). “Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level” en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7 (2): 221–246.
- Toke, Dave (1999). “Epistemic Communities and Environmental Groups” en *Politics*, Vol. 19 (2): 97–102.
- Tomz, Michael Tomz, King, Gary y Zeng, Langche. (1999). RELOGIT: Rare Events Logistic Regression, Version 1.1 Cambridge, MA: Harvard University, Octubre, en <http://gking.harvard.edu/>
- Toye, John (1999). “Nationalising the Anti- Poverty Agenda” en *IDS Bulletin* Vol 30 (2).
- Uña, Gerardo, Carina Lupica y Luciano Strazza (2009). “Think Tanks y Pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México”. Fundación Siena, Documento de Trabajo.
- Valencia, Enrique (2008). “Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un

- Balance: Aportes, Límites y Debates” en *Annual Review of Sociology*, Vol. 34: 499–524.
- Valente, T. M. y Everett Rogers (1995). “The origins and development of the diffusion of innovations paradigm as an example of scientific growth” en *Science Communication*, Vol. 16 (3): 242–273.
- Vásconez R., Alison; Córdoba, Rossana y Muñoz, Pabel (2005). “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”. Serie Políticas Sociales N°105, Santiago de Chile. CEPAL.
- Veras, Fabio (2010). “Para onde caminham os programas de transferencia Condicionadas? As experiências comparadas Do Brasil, México, Chile e Uruguai” en Abrahão de Castro, Jorge y Modesto, Lucía (Org.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Volume 2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Veras Soares, Fabio (2012). “What is Happening with El Salvador’s CCT Programmes?” One Pager N° 168. International Policy Centre for Inclusive Growth. August 2012
- Veras Soares, Fábio; Perez , Rafael y Guerreiro, Rafael (2010). “The Impact Of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs In Comparative Perspective” en *Latin American Research Review*. Vol. 45 (2): 173-19
- Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael; Gondim Teixeira, Clarissa; Silva, Elydia y Issamu Hirata, Guilherme (2010). “How Much Do Non-Cash Components and Externalities Affect the Impact of Cash Transfers?”. One Pager N°111. International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael y Issamu Hirata, Guilherme; (2010). “The Programa Subsidio de Alimentos in Mozambique: Baseline Evaluation”. Policy Research Brief N°14. International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Veras Soares, Fabio. Silva, Elydia (2010a). “Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities. Case studies of Brazil, Chile and Colombia”. Documento de Trabajo N°69. International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Veras Soares, Fabio. Silva, Elydia (2010b). “Empowering or Reinforcing Traditional Roles: Can CCTs Address Gender Vulnerabilities?” One Pager N°115. International Policy Centre for Inclusive Growth.

- Villatoro, Pablo (2005). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina” en *Revista CEPAL* N° 86, (Agosto): 87-101.
- Vos, Rob. (con la colaboración de Mauricio León, Juan Ponce, Pilar Troya, Margarita Velasco y Wladimir Brborich) (2000) *Ecuador: crisis y protección social*. Estudios e informes del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). SIISE y Ediciones Abya-Yala.
- Walker, Jack L. (1969). “The Diffusion of Innovations among the American States” en *The American Political Science Review*, Vol. 63 (3): 880-899.
- Weyland, Kurt (2002). *The politics of market reform in fragile democracies*. Princeton, Princeton University Press.
- Weyland, Kurt (2005). “The Diffusion of Innovations. How cognitive heuristics shaped Bolivia’s pension reform” en *Comparative Politics*. Vol. 38 (1): 21-42.
- Weyland, Kurt (2006). *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton University Press.
- Weyland, Kurt (Ed.) (2004). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Williamson, J. (1990). “What Washington means by policy reform” en Williamson, J. (Ed.), *Latin American Adjustment: How much has Happened?* Institute for International Economics, Washington, D.C. 7–20.
- Zito, Anthony R. (2001). “Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration” en *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (4): 585–603.

Sitios web

Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org

Banco Mundial en: www.worldbank.org

CIDOB en:

www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos

Base de datos de CEPAL, CEPALSTAT (2000-2014) en:

estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Center for Latin American Studies (Research) en: pdba.georgetown.edu

Comisión Económica para América Latina en: www.cepal.org

Datos de libre acceso del Banco Mundial en: datos.bancomundial.org
Instituto de Iberoamérica en: americo.usal.es
International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations
Development Programme en: www.ipc-undp.org
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la
Agricultura en: www.fao.org
Organización de los Estados Americanos en www.oas.org
Programa Chile Solidario en: www.chilesolidario.gov.cl
Programa Oportunidades en: www.oportunidades.gob.mx
Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en:
www.redproteccionsocial.org
SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the
Caribbean). Base de datos del Banco Mundial y CEDLAS
(Universidad Nacional de La Plata) en: sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/
Servicio Electoral de Chile: www.servel.cl

Glosario

BDH: Bono Desarrollo Humano
BID: Banco Interamericano para el Desarrollo
BM: Banco Mundial
BS: Bono Solidario
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHS: Programa Chile Solidario
CIESAS: Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social, México
CONAM: Consejo Nacional de Modernización, Ecuador
DIPRES: Dirección de Presupuesto, Chile
FAO: Organización para la Alimentación y la Agricultura
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI: Fondo Monetario Internacional
FOSIS: Fondo de Solidaridad E Inversión Social, Chile.
IFPRI: Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias
INSP: Instituto Nacional de Salud Pública, México.
MIDEPLAN: Ministerio de Desarrollo y Planificación, Chile.
MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador
ODEPLAN: Oficina de Planificación, Ecuador
OEA: Organización de los Estados Americanos
OI: Organismos internacionales
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PIB: Producto Interno Bruto
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS: Programa de Protección Social, Ecuador
PRI: Partido Revolucionario Institucional, México
PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación
PTC: Programas de Transferencia Condicionada
PUENTE: Programa PUENTE, Chile
SEDES: Secretaría de Estado de Desarrollo Social, Ecuador
SELBEN: Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, Ecuador
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Anexos

Anexo 1: Programas de Transferencias Condicionados en el Mundo (Activos e Inactivos)

Programas de Transferencias Condicionados en el Mundo (Activos)		
América Latina		
País	Nombre del Programa	Año de Inicio¹⁸⁴
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social. (Ex Familias por la Inclusión Social)	2005
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono “Juancito Pinto”	2006
Brasil	Bolsa Familia (Ex Bolsa Alimentación y Bolsa Escuela)	2003
Chile	Chile Solidario	2002
Colombia	Familias en Acción	2001
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003
Paraguay	Tekoporá	2005
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres)	2005
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008
América del Norte		
México	Oportunidades (ex Progresá)	2001
Caribe		
Belice	Creando oportunidades para nuestra transformación social.	2001
Costa Rica	Avancemos (ex Superémonos)	2000
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria)	2005
Guatemala	Mi bono seguro	2012
Haití	Ti ManmanCheri.	2012
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (Programa de Asignación Familiar (PRAF) Ex)	1998
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	2001
Panamá	Red de Oportunidades.	2006
República Dominicana	Solidaridad.	2005
Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)	2005

¹⁸⁴ En el caso de Brasil y México se ha considerado aquí la fecha oficial de inicio de los programas y no los programas pilotos como en el Cuadro 2.

África		
Burkina Faso	Orphans and Vulnerable Children.	2008
Kenia	Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children.	2004
Nigeria	Care of the Poor.	2008
Asia y Oceanía		
Bangladesh	Female Secondary School Assistance Program	1994
	Primary Education Stipend Program	2002
	Reaching Out-of-School Children	2004
Cambodia	Cambodia Education Sector Support Project.	2005
Filipinas	PantawidPamilyang Pilipino Program	2008
India (Haryana)	ApniBetiApnaDhan (Our Daughter, Our Wealth)	1994
Indonesia	Program KeluargaHarapan.	2007
Pakistán	Child Support Program (Programa Piloto)	2006
	Punjab Education Sector Reform Program/Punjab Female School Stipend Program.	2004
Turquía	Social Risk Mitigation Project.	2001
Yemen	Basic Education Development Project (Programa Piloto)	2007
Programas de Transferencias Condicionados en el Mundo (Finalizados o rediseñados en otro PTC)		
América del Sur		
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar desocupados	2002
Brasil	Bolsa Escuela	2001
	Bolsa Alimentación	2001
Ecuador	Bono Solidario.	1998
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005
Centroamérica		
Costa Rica	Superémosos.	2000
Guatemala	Protección y desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora.	2007
	Mi familia progresa.	2008
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF BID II)	1998
	Programa de Asignación Familiar (PRAF BID III)	2007
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	2000

	Sistema de Atención a Crisis (SAC)	2005
África		
Cambodia	Japan Fund for Poverty Reduction Girls Scholarship Program.	2002
Asia		
Indonesia	JaringPengamananSosial.	1998
Pakistán	Participation in Education through Innovate Scheme for the Excluded Vulnerable.	2003
Fuentes: Cecchini y Madariaga (2011); Fiszbein y Schady (2009) y base de datos personal.		

Anexo 2: Listado de entrevistas realizadas

	Rol	Estado
1	Funcionario de gobierno. Ex Directivo PTC Chile	10-11-2010
2	Experta Políticas Sociales	10-11-2010
3	Experta PTC, CEPAL	09-11-2010
4	Político Nacional. Asesor presidencial Chile	08-11-2010
5	Experta en Políticas Sociales	08-11-2010
6	Experto en Políticas Sociales	11-11-2010
7	Experto en PTC, CEPAL	09-11-2010
8	Político Nacional. Asesor presidencial Chile	09-11-2010
9	Experto en Políticas Sociales	12-11-2010
10	Política Nacional. Ex directiva Ministerio Desarrollo Social Chile	10-10-2008 y 7-06-2011 (cuestionario)
11	Funcionaria de Gobierno. Asesor Dirección Presupuesto Chile	11-11-2010
12	Funcionaria de Gobierno. Ex directiva Ministerio Desarrollo Social Chile	31-10-2011
13	Político Nacional. Ex Presidente de la República 2000-2006	20-06-2011
14	Experto Nacional. Ex Directivo Dirección de Presupuesto Chile	16-11-2011
15	Experto PTC CEPAL	09-11-2011
16	Funcionaria de Gobierno. Ex Directiva Ministerio Desarrollo Social Chile	11-11-2011
17	Experto PTC, UNDP	14-11-2011
18	Experto Políticas Sociales. Directivo OEA	17-06-2011

19	Experto PTC, FAO	26-01-2012
20	Experto PTC, CEPAL	23-11-2011
21	Experto Políticas Sociales, Directivo FAO	16-01-2012
22	Funcionario Banco Mundial	20-01-2012
23	Experto Políticas Sociales	25-01-2012
24	Experto Políticas Sociales España	08-02-2012
25	Funcionaria Banco Mundial	02-02-2012
26	Funcionario Internacional. Experto Banco Mundial	10-02-2012
27	Experto Políticas Sociales	15-02-2012
28	Experto PTC y Funcionario Internacional. Ex Directivo México	17-02-2012
29	Funcionario Internacional. Ex Directivo BID.	22-02-2012
30	Experto PTC. Ex Directivo México	22-02-2012
31	Experto PTC. Ex Directivo Paraguay	22-02-2012
32	Experto Políticas Sociales. Directivo PTC Nueva York	27-02-2012
33	Funcionaria Internacional. Experta Banco Mundial	08-03-2012
34	Experta PTC. Ex Directiva Oportunidades	21-03-2012
35	Funcionario Internacional. Ex Directivo BID.	26-03-2012
36	Experto PTC. Asesor PTC Colombia	26-03-2012
37	Funcionario Internacional. Ex Directivo BID	18-05-2012
38	Funcionaria Internacional. Experta Banco Mundial	29-05-2012
39	Experto Políticas Sociales Ecuador	11-06-2012
40	Funcionario de Gobierno. Ex Directivo Ministerio de Coordinación Ecuador	11-06-2012
41	Funcionario de Gobierno. Ex Directivo Ministerio de Desarrollo Social Ecuador	12-06-2012
42	Funcionario de Gobierno. Asesor PTC Ecuador	13-06-2012
43	Funcionario de Gobierno. Ex directivo PTC Ecuador	13-06-2012
44	Experta Políticas Sociales Ecuador	13-06-2012
45	Funcionario de Gobierno. Ex Directivo PTC Ecuador	18-06-2012
46	Funcionario de Gobierno. Ex directivo PTC Ecuador	14-06-2012
47	Funcionario de Gobierno. Ex directivo PTC Ecuador	10-08-2012
48	Experto Políticas Sociales CEPAL	03-09-2012
49	Experta Políticas Sociales Ex Directiva MIDEPLAN Chile	01-10-2012
50	Experto Políticas Sociales. Ex asesor Ministerio Desarrollo Social Ecuador	08-10-2012

Anexo 3: Información relativa a la construcción de la base de datos de los PTC

Durante el proceso de elaboración de la base de datos, se debieron tomar ciertas excepciones para completar la información cuando no se encontraba disponible:

- Cuando no se contaba con los datos de cobertura de un año, se ha reemplazado con la media entre el dato anterior y posterior.
- Cuando no se cuenta con datos específicos de cómo se verifica la condicionalidad, se asumió que lo realizan los establecimientos educacionales y de salud.
- Cuando no existe el detalle de la frecuencia de la verificación se asume que es anual. Los programas señalan que algún tipo de verificación realizan, independientemente de que esta se realice efectivamente o no.
- La frecuencia de la verificación en Argentina, entre 2002-2005 se asumió anual.

En cuanto a ciertas variables:

- El componente de apoyo sicosocial se entiende específicamente como la figura de un monitor encargado de acompañar y apoyar a las familias en el proceso de cumplimiento de las condiciones necesarias para obtener el bono.
- Para la clasificación de los programas entre quienes presentan penalización blanda o dura es si luego de faltas y de suspensiones temporales del beneficio, este puede ser revocado por completo a los beneficiarios.
- Se considera penalización blanda del cumplimiento, cuando no está especificado explícitamente en las condiciones algún tipo de penalización por faltas en ellas.
- Por financiamiento de organizaciones internacionales se considera préstamos para la fase de implementación, capacitación y evaluaciones. Se considera desde el año que se otorgó el préstamo y los siguientes, considerando que las consecuencias de las actividades realizadas, tienen vinculación con las actividades futuras.
- En el caso del apoyo técnico de OI se asumió para los tres primeros años del programa, asumiendo que son ayudas durante el proceso de formulación. Se consignaría de otra forma si se cuenta con el detalle.

- Sobre la variable pobreza: en el caso de Uruguay entre 1990-2005 incluye sólo áreas urbanas. En el caso de Rep. Dominicana, la medición de 2000, 2001, corresponde a octubre 2001 (hay una disponible para abril 2001). Argentina 1990-2002 es la medición del Gran Buenos Aires 2003-2010 es pobreza urbana (datos SEDLAC). Panamá, 1990 es 1989. México 1990 es 1989. En el caso de pobreza e inequidad de Haití, se ha repetido el dato disponible (2001) para todos los años desde 2000-2010. Se han obtenido de World Development Indicators & Global Development Finance, The World Bank, 30 de abril de 2012.
- Sobre el Índice de Gini: en Argentina, se refiere al gran Buenos Aires, año 1992. Para los años 2000-2003, son las 28 principales ciudades. 2004-2010, sólo urbano. Bolivia 1993, sólo urbano. Ecuador, sólo urbano año 1995-1998. Paraguay, 1990 es sólo Asunción. Uruguay es sólo urbano en 1989 (en vez de 1990), 1992, 1995-1998, 2000-2006.
- Cuando no se dispone de los datos de pobreza e inequidad y si se cuenta con los datos de año anterior y posterior, se completan con la media entre esos dos valores. Si no se dispone de datos para sacar la media se ha repetido el valor disponible.
- Para la variable de países vecinos, se entiende los países limítrofes. En el caso de Haití, sus países vecinos son Rep. Dom y Cuba

Anexo 4: Actividades y publicaciones realizadas por los organismos internacionales 1990-2010

Seminarios organizados por los Organismos Internacionales		
Nombre y Principal Organizador (s)	Fecha	Lugar
Primera Conferencia Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas. (Tipo Taller de Aprendizaje), Banco Mundial	29 de abril – 1° de mayo de 2002	Puebla, México
Segunda Conferencia Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas Banco Mundial	26-29 de abril de 2004	Sao Paulo, Brasil
Tercera Conferencia Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas Banco Mundial	26-30 de junio de 2006	Estambul, Turquía
I Seminario de Programas de Transferencias Condicionadas, FAO -PNUD.	4 - 5 de diciembre de 2006	Santiago de Chile

II Seminario Programa Transferencias Condicionadas, FAO –PNUD.	3 - 4 de diciembre de 2007	Santiago de Chile
III Seminario Programa Transferencias Condicionadas, FAO.	1 - 2 de diciembre de 2008	Santiago de Chile
IV Seminario Programas Transferencias Condicionadas, FAO	5 - 6 de noviembre de 2009	Santiago de Chile
V Seminario Programas Transferencias Condicionadas “Perspectivas de los últimos 10 años”. FAO.	30 de septiembre y 1° de octubre de 2010	Santiago de Chile
VI Seminario Programas Transferencias Condicionadas. “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de Derechos”. FAO - CEPAL.	29 - 30 de septiembre de 2011	Santiago de Chile
Seminario “Políticas Públicas Intersectoriales: Protección Social, Trabajo y Empleo”. ” Red Interamericana de Protección Social, OEA	30 de noviembre y 1° de diciembre de 2010	Río de Janeiro, Brasil
Conferencia “Cooperación Horizontal y Protección Social” Red Interamericana de Protección Social, OEA	19 y 20 de enero de 2011	St. Michael, Barbados
VII Seminario Programas Transferencias Condicionadas. “Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y protección Social en América Latina y el Caribe”. CEPAL –FAO	22 y 23 de noviembre de 2012	Santiago de Chile
Talleres		
Taller de Análisis y Reflexión, análisis de las lecciones de los PTC a 6 años o más de su instalación. Banco Mundial.	15 -18 de enero de 2008	Cuernavaca, México
Taller de Expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”. CEPAL - GTZ.	5-6 de noviembre de 2009	Santiago de Chile
Taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para el ministerio de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”. OEA	15 - 16 de julio de 2010	Brasilia, Brasil

Taller “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos”. FAO	17 y 18 de marzo del 2011.	Santiago de Chile
II Taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”. OEA	4-6 de julio de 2011	Brasilia, Brasil
III Taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social” OEA	31 de octubre-2 de noviembre de 2012	Santa Marta, Colombia.
Redes		
Diálogo Regional de Política (<i>Regional Policy Dialogue</i> , RPD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	1999	
Red de Protección Social y Salud (BID). (Componente de Diálogo Regional de Política, BID)	2001	
Comunidad de Prácticas sobre los PTC, Banco Mundial.	2006	
Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). OEA	2009	
Publicaciones más relevantes		
Título	Año	Organización/Autor
<i>World Development Report. Poverty</i>	1990	Banco Mundial
<i>Assistance Strategies to Reduce Poverty</i>	1991	Banco Mundial
<i>Poverty Reduction Handbook</i>	1991	Banco Mundial
<i>Social Safety Nets Report</i>	1993	Banco Mundial
<i>Poverty Strategy 1997</i>	1997	BID
<i>Comprehensive Development Framework</i>	1999	Banco Mundial
<i>Poverty Reduction Strategy Papers,</i>	1999	Banco Mundial
<i>Equidad de los modelos</i>	2000	CEPAL
<i>Social protection sector strategy. From safety net to springboard.</i>	2001	Banco Mundial
<i>Perfil de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo, Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social.</i>	2002	BID
Poverty Reduction and Promotion of Social Equity: Strategy Document	2003	BID
<i>The cost or poverty alleviation transfers programs: a comparative analysis of three programs in Latin America. Economic and Sector Study Series. LADB.</i>	2004	BID, Caldes, Natalia. Coady, David y Maluccio, John

“Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, Serie Políticas Sociales N°99. ECLAC	2004	CEPAL, Godoy, Lorena
<i>Sin herencia de pobreza: el programa Progresas – Oportunidades de México.</i>	2005	BID, Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne
“Redes e Institucionalización. Bono de Desarrollo Humano. Serie Políticas Sociales, ECLAC, N°76	2005	CEPAL. Armas, Amparo
“Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. Revista de la ECLAC, N° 86.	2005	CEPAL. Villatoro, Pablo.
“Demand side for better health for the poor: Conditional Cash Transfer in Latin America and the Caribbean”. Economic and Sector Studies Series.	2006	BID, Glassman, Amanda. Gaarder, Marie y Todd, Jessica
<i>La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.</i> Trigésimo primer período de sesiones.	2006	CEPAL
<i>Equidad, Desarrollo y Ciudadanía</i>	2006	CEPAL
<i>Protección Social</i>	2006	CEPAL
<i>Transferencias condicionadas con corresponsabilidad</i>	2006	SEDESOL, Cohen y Franco
“Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean”.	2006	BID, Tejerina, Luis. Bouillon, César.
“Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. Universalidad”. Iniciativa ALCSH - Working paper n° 04	2008	FAO, Fonseca, Ana
<i>Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio.</i> Proyecto CEPAL-AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003).	2008	CEPAL. León, Arturo
<i>Las Transferencias condicionadas reduciendo pobreza hoy y en el futuro</i>	2009	Banco Mundial, Ariel Fiszbein y Norbet Schady
<i>Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities.</i>	2009	BID, Johannsen, Julia. Tejerina, Luis y Glassman, Amanda
<i>Measuring the impact of bolsa familia program based on data. From health and nutrition days.</i> Working Paper N°7.	2009	FAO, Paes Sousa y Rômulo Pacheco Santos, Leonor Maria
“Designing CCT programs to improve nutrition impact: principles, evidence and examples”. Working Paper N°6.	2009	FAO, Garret, James. Bassett, Lucy y Marini, Alessandrai.
<i>Conditional cash transfer programs and nutrition in latin america: assesment of impacts and strategies for improvement.</i> Working Paper N°9.	2009	FAO, Hoddinott, John y Bassett, Lucy

“Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica” Serie Políticas Sociales 160.	2010	CEPAL, Román, Isabel
<i>Achieving Effective Social protection for all in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality.</i>	2010	Banco Mundial. Ribe, Helena; Robalino, David A. y Walker, Ian
<i>Social Safety Nets Report.</i>	2011	Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional
<i>Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.</i>	2011	CEPAL. Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo
<i>Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos</i>	2011	CEPAL. Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo
<i>Should Cash Transfers Be Confined to the Poor? Implications for Poverty and Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 5875</i>	2011	Banco Mundial. Acosta, Pablo. Leite, Phillipe y Rigolini, Jamele
<i>Protection Strategy “From Safety Nets to Springboards”.</i>	2011	Banco Mundial

Anexo 5: Lista 53 condiciones mínimas del programa Chile Solidario

Identificación
1. Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
2. Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.
3. Que la familia tenga su ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio (a la fecha de egreso la ficha debe encontrarse vigente).
4. Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día (si han estado llamados el servicio militar deberá estar haciéndose, hecho o postergado)
5. Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados (al menos en proceso de regularización)
6. Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, en el caso que la discapacidad lo amerite.
Salud
1. Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de la credencial o documento que certifica su inscripción)

2. Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar realizado el último control que corresponda)
3. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar la última vacuna que corresponda al día)
4. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda al día)
5. Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.
6. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
7. Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
8. Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
9. Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos se conocen las alternativas y en proceso de incorporarse)
10. Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y auto cuidado (información de acuerdo a los contenidos y criterios que determine cada unidad de intervención familiar en conjunto con la red local de intervención.
Educación
1. Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando)
2. Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando)
3. Que los niños hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de los niños y niñas desertoras, en proceso de reinsertarse en el sistema escolar)
4. Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan (de los beneficios existentes en la comuna, de acuerdo a los parámetros que fije la unidad de intervención familia en conjunto con la red local de intervención)
5. Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura)
6. Que el o los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando. En caso de no disponer de establecimientos, al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, de acuerdo a su edad)

7. Que exista un adulto responsable de la educación del niño y que esté en contacto regular con la escuela (acreditado como apoderado en la escuela y ha asistido a la última reunión de apoderados que corresponda a la fecha de egreso)
8. Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.
9. Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lectoescritura y operaciones básicas, aquellos que tengan disposición a hacerlo).
Dinámica Familiar
1. Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
2. Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
3. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.
4. Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos)
5. Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros del adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
6. Que en caso que exista violencia intra familiar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conoce las alternativas y se encuentra en proceso de integrarse)
7. Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
8. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.
Habitabilidad
1. Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.
2. Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.
3. Que cuenten con agua no contaminada.
4. Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
5. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
6. Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
7. Que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables.
8. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (se entiende por equipamiento básico, sábanas, frazadas, almohada)
9. Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (se entiende por equipamiento básico batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia)
10. Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
11. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
12. Que la familia acceda al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable, si corresponde.

Trabajo
1. Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.
2. Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
3. Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).
Ingresos
1. Que los miembros de la familia que tengan derecho s SUF (Subsidio Único Familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando)
2. Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
3. Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), la obtengan (al menos se encuentran postulando)
4. Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.
5. Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.
Fuente: Palma y Ruz (2005)