



Trazos e influencias de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada

Outlines and influences of the Cash Conditional Transfers

LAURA PAULO BEVILACQUA*



RESUMEN – Nuevos enfoques de análisis muestran que las políticas públicas son el resultado de articulaciones complejas entre marcos referenciales diversos. Algunas investigaciones centran su atención en los procesos por los cuales se desarrollan los aprendizajes, las convergencias, la difusión y la transferencia en políticas públicas. Este artículo analiza la difusión de programas de transferencia de renta condicionada desarrollados en América Latina y el Caribe. Muestra los epicentros de las ideas originales y la incidencia de las comunidades epistémicas locales así como de los organismos internacionales. El debate que esos actores generaron, contribuyó a la adopción de medidas similares en el resto del continente, mediante un movimiento de difusión en forma de ola. La adopción del modelo se verifica a pesar de las diferentes situaciones socio-políticas entre los países receptores. La adopción generalizada del nuevo modelo, re-definió la orientación de las políticas de asistencia en el S XXI.

Palabras clave – Enfoque ideacional. Difusión de políticas. Transferencias de renta condicionada.

ABSTRACT – New approaches of analysis show that the public policies are the result of complex joints between diverse referential frames. Some investigations center his attention on the processes for which there develop the learnings, the convergences, the diffusion and the transfer in public policies. This article analyzes the diffusion of cash conditional transfer programs developed in Latin America and the Caribe. It shows the epicenters of the original ideas and the incident of the local epistemic communities as well as of the international organizations. The debate that these actors generated, contributed to the adoption of similar measures in the rest of the continent, by means of a movement of diffusion in the shape of wave. The adoption of the model happens in spite of the different socio-political situations between the countries recipients. The widespread adoption of the new model, re-defined the orientation of the policies of assistance in the S XXI.

Keywords – Ideational approach. Policy diffusion. Cash conditional transfers.

* Master en Políticas Públicas, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
E-mail: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy.

Enviado: septiembre/2016. Aprobado: noviembre/2016.

Describir y explicar las opciones políticas

En el análisis de políticas públicas se han recorrido una serie de modalidades diferenciadas por las variables utilizadas para explicar las innovaciones: factores societales y factores estatales. Concomitantemente, se registra otra discusión que refiere al aspecto que influye en la conformación de preferencias y objetivos de los actores, sean éstos públicos o privados. Este otro debate discurre sobre la relevancia del interés, las instituciones y las ideas.

A partir del concepto de *social learning* (aprendizaje social) acuñado por Hecló y seguido por P. Hall, cobra importancia el rol de las ideas en la hechura de las políticas públicas. El modelo sostenido por los teóricos de esta corriente, implica tres rasgos principales. Por un lado, destacan que cualquier cambio en política pública está basado en aprendizajes a partir de la política que le antecedió. En segundo lugar, enfatizan la importancia de los expertos en tanto propulsores de los procesos de aprendizaje. Por último, esta perspectiva de *social learning* señala que el Estado actúa en forma autónoma y que las presiones sociales o factores externos inciden pero no tienen el protagonismo exclusivo en el cambio de políticas públicas.

Frank Fisher (2003) expresa que la forma positivista/racionalista de concebir las ideas en tanto cuestiones vinculadas exclusivamente al interés individual, fue debatida entre 1980 y 1990 por enfoques que particularmente contribuyeron a entender por qué los sistemas políticos se centran en ciertos problemas sociales y no en otros. El abordaje ideacional, coloca su énfasis en la producción individual y social de significado. A este proceso subjetivo y social se lo identifica con las creencias sustentadas por los actores, sean éstas causales o de principios. Las creencias causales refieren a lo cognitivo, es decir, a modelos mentales para aprehender el entorno, para comprender lo que está dado y lo que es posible. Por su parte, los principios permiten establecer juicios basados en valores y normas, para establecer lo aceptable y lo inaceptable. Así puede establecerse que los actores poseen un sistema de creencias que guarda cierta relación con un dado sistema de actitudes, todo lo cual permite establecer predicciones ajustadas respecto a la orientación de los actores en la arena política.

En efecto,

las ideas moldean cómo entendemos los problemas políticos, definimos nuestros objetivos y estrategias, y son la vía que usamos para comunicarnos acerca de política. A través de una definición dada a nuestros valores y preferencias, las ideas nos proveen de un marco interpretativo que nos hace ver algunos aspectos como importantes y otros como de menor importancia (BÉLAND & COX, 2011, p. 3) ¹.

Esta perspectiva movilizó a las ciencias sociales y las investigaciones comenzaron a evidenciar, cada vez con más fuerza, que las políticas públicas son el resultado de un intrincado conjunto de vínculos entre actores de diferentes arenas de política, interrelacionados mediante otras configuraciones además de las mostradas por las tipologías clásicas.

Según Béland y Cox (2011), el desarrollo del abordaje ideacional se debe a varios factores. Por un lado, el impulso del neo-institucionalismo y sus variantes cultural, histórica y de elección racional, que ante algunas limitaciones, comenzaron a apelar cada vez más a las ideas como variable explicativa². Asimismo, contribuyó la sociología política que en sus estudios trascendió la teoría de sistemas y revalorizó el rol de la cultura en la política. Los referidos autores destacan además, que la delimitación de temas de estudio tales como construcción de agenda, definición de problemas, incentivó la aplicación de análisis ideacionales y contribuyó a su consolidación en investigaciones sobre la política. Un proceso similar registraron los estudios sobre relaciones internacionales, identidades raciales y de género, desigualdad – entre otros- que adoptaron este marco de análisis.

Por su parte, Stéphane Nahrath (1999) reconoce que el concepto de idea ha sido utilizado en forma ambivalente, en la medida en que alude a diferentes significaciones pero afirma que la variedad de conceptos responden, en última instancia, a dos principales perspectivas. La primera, neo-marxista y post-estructuralista, concibe a las ideas, las creencias y al conocimiento, como un recurso de la clase dominante para imponer su visión de mundo, controlando la forma en que los individuos perciben la realidad social.

En esta perspectiva, la política pública no solo se considera como un aparato material que ofrece un conjunto concreto de medidas para abordar o solucionar un problema social objetivo, sino, y tal vez principalmente, como una contribución intelectual y simbólica a la construcción y justificación del orden social³ (NAHRATH, S. 1999, p. 42).

La segunda perspectiva es definida por la autora como más elitista y tecnocrática, siendo en este caso las ideas y el conocimiento, un recurso de racionalidad y progreso social. Tal recurso, es considerado en forma independiente del contexto social en que es producido; no necesariamente se vincula a las creencias y valores de los grupos, actores o instituciones que lo utilizan. Es decir, ideas y conocimientos son instrumentos disponibles para que los actores los utilicen en estrategias racionales que minimicen la incertidumbre en el proceso de hacer política.

Si bien la autora reconoce que los diferentes enfoques basados en el rol de las ideas en el proceso político, no necesariamente coinciden en forma perfecta con el neo-marxismo o con la tecnocracia, en general se acercan más o menos a una de ellas. Así, distingue por ejemplo al enfoque *référentiel* de Jobert y Muller dentro del neo-marxismo y al cambio de paradigma de Hall como exponente de lo que identificó como perspectiva tecnocrática. También presenta el abordaje relacionado a las coaliciones de defensa, según expresa, para ilustrar los principales aspectos epistemológicos y teóricos de este debate.

Lo expuesto sienta bases para pensar modelos que orienten el análisis de procesos políticos. La clave es determinar en qué casos la perspectiva ideacional es pertinente; al respecto Béland y Cox (2011) expresan que “sabemos que las ideas son esenciales cuando podemos identificarla y trazar su influencia en un resultado político particular”⁴ (BÉLAND & COX, 2011, p. 13). Ello remite a conceptos tales como los que se desarrollan a continuación.

La alta experticia en el campo político

Hass (1992) desarrolla un abordaje que pone foco en las redes basadas en conocimiento experto - a las que denomina comunidad epistémica- y la incidencia que tienen en la toma de decisiones políticas sobre problemas complejos. Establece que una comunidad epistémica es “una red de profesionales con una reconocida experticia y competencia en un dominio particular y reclamo de autoridad sobre el conocimiento político relevante dentro de ese dominio o área temática.”⁵ (HASS, 1992, p. 3). Esta comunidad, tiene principios e interpretaciones causales comunes, comparte criterios de validación del conocimiento y un área de política de interés común. Puede ser de injerencia en un único país pero también puede constituirse en transnacional.

“Bajo condiciones de incertidumbre, entonces, los decisores tienen una variedad de incentivos y razones para consultar a las comunidades epistémicas, algunas de ellas más políticamente motivadas que otras.”⁶ (HASS, 1992, p. 15) Esta constatación hace que adquiera relevancia teórica, el estudio del proceso por el cual en una determinada área de conocimiento, se construye un consenso (una idea) que llega a los gobernadores y luego se transfiere y se difunde de país en país por parte de otros actores. Las comunidades epistémicas son claramente distinguibles de otros agrupamientos que participan de un proceso político y sobre ello, Hass aporta sustantivos elementos.

Intermediación de *advocay coalitions*

Este enfoque se relaciona con los conceptos de sub sistemas políticos, coordinación, establecimiento de alianzas, influencia política. Weible y Sabatier (2006), definen este marco conceptual como “un lente para entender y explicar creencias y cambio político cuando hay una meta de desarrollo y disputas técnicas que involucran múltiples actores de diferentes niveles de gobierno, grupos de interés, instituciones de investigación y medios de comunicación.”⁷ (WEIBLE & SABATIER, 2006, p. 123)

El contexto social se ordena en dos grandes categorías según las posibilidades que presentan para el cambio: aquella que alude a parámetros relativamente estables y la que refiere a eventos externos. La primera tiene relación con los atributos del problema, distribución de recursos, valores, estructura social, estructura constitucional, que permanecen incambiados durante prolongados períodos históricos. Estos parámetros constriñen las opciones, dan un marco delimitado de posibilidades y en virtud de su naturaleza estable, no suelen ser el objetivo inmediato de las *advocay coalitions* (coaliciones promotoras). Corresponde al núcleo profundo de ideas que incluye componentes normativos. Es el nivel más difícil de cambiar no solo porque involucra al sistema de creencias políticas sino también porque está institucionalizado en el sistema político y en la sociedad; protegido por las coaliciones que se sustentan en el paradigma hegemónico.

Por su vez, la categoría vinculada a los eventos externos tiene que ver con cambios en las condiciones socio-económicas, en la opinión pública, en las élites de gobierno, en las decisiones políticas y en los impactos. Este nivel corresponde al núcleo de un área de política, donde los aprendizajes políticos sí pueden impactar relativamente sobre proximidades de ese núcleo. El aprendizaje puede operar más fácilmente en el tercer nivel que refiere a aspectos secundarios, ligados a componentes cognitivos (decisiones instrumentales). “Cambios políticos menores ocurren con mayor frecuencia y tienen una menor magnitud tanto en el foco sustantivo como en el territorial de un subsistema político.”⁸ (Weible & Sabatier, 2006, p. 130).

Si bien los autores destacan fortalezas en esta manera de analizar los cambios políticos, no dejan de advertir sobre las dificultades que podrían derivar de las exigencias metodológicas que requiere su aplicación. Por otra parte, las interacciones no siempre están tan claramente estructuradas por lo que —a veces— no son un objeto de estudio evidente. En algunas situaciones, otros abordajes teóricos y empíricos podrían resultar con mayor rendimiento analítico.

Rutas de irradiación vía *policy transfer*

Tal como lo señalan Dolowitz y Marsh (2000) diversos estudios han centrado su atención en los procesos por los cuales se desarrollan los aprendizajes, las convergencias, la difusión y la transferencia en políticas públicas. Aun cuando puedan utilizarse diferentes denominaciones y/o énfasis, estas investigaciones están motivadas por la búsqueda explicaciones acerca de

los procesos por los cuales el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es utilizado en el desarrollo de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de otro sistema político”⁹ (DOLOWITZ & MARSH, 2000, p. 5).

En este sentido, los autores destacan la transferencia de políticas como una situación de larga data pero incrementada tanto por el avance tecnológico que facilita la comunicación entre los decisores como por la creciente participación de éstos en redes transnacionales.

Los autores referidos, señalan que el proceso de *policy transfer* (transferencia política) puede ser visto tanto como variable dependiente así como variable independiente. En cuanto a los actores involucrados, reconocen a un amplio espectro que da cuenta de la complejidad relacional que presentan

estos eventos. Expresamente menciona a políticos electos, partidos políticos, burócratas, grupos de presión, empresarios, expertos, corporaciones transnacionales, *think tanks* (tanques de pensamiento), gobiernos supra-nacionales, organizaciones no gubernamentales y consultores.

Asimismo, alertan sobre las dificultades que suelen encontrarse al intentar clasificar dichos actores e inclusive el tipo de transferencia (voluntaria o impuesta). La dificultad se acrecienta en la medida en que el rol de las instituciones y los actores (sus motivaciones), pueden variar con el transcurso del tiempo. Una mirada a largo plazo, permite ver que las

... las políticas toman prestado de otros sistemas políticos, particularmente cuando lo hacen en un intento de transformar un conjunto de estructuras existentes, desarrolladas durante un tiempo y que mucho de ese desarrollo implica una mezcla de decisiones voluntarias y presiones coercitivas¹⁰ (DOLOWITZ & MARSH, 2000, p. 16).

También el panorama de los contenidos que se transfieren, presenta una diversidad que exige cuidadosa observación y distinción entre asuntos de política (declaraciones de intención) y cuestiones de programa (acciones específicas de implementación). Estos componentes de políticas y programas, pueden ser rastreados a nivel internacional, nacional y local. Por su vez, presentan tres grados principales de transferencia: la copia, la emulación y la combinación. Cuando estos procesos no resultan en experiencias exitosas, según los autores, suele deberse a problemas de manejo insuficiente de información respecto a los contenidos transferidos o a transferencias incompletas o inapropiadas para el contexto que las recibe.

Las ondulaciones por *policy diffusion*

El estudio de los cambios en las políticas, lleva a la pregunta sobre la motivación por la cual países de contextos diferentes, se ven compelidos a realizar el mismo tipo de innovaciones. Más precisamente, por qué algunos países realizan esas innovaciones optando principalmente por experiencias territorialmente cercanas y en muchos casos, desconociendo resultados exitosos obtenidos en países geográficamente distantes.

Weyland (2007) desarrolló una investigación para hacer evidente la variabilidad a partir de la constante que significa la difusión de política. El autor llama la atención acerca de que el actual momento de discusión sobre la racionalidad en las políticas, discurren acerca de si las decisiones son libres o impuestas externamente, si los decisores están orientados por resultados simbólicos o buscan principalmente su propio interés y otro asunto de controversia es si prima el cálculo costo/beneficio o se simplifican decisiones tomando atajos cognitivos.

Al respecto el autor apela a los resultados de su investigación, para definir posición sobre estos tópicos.

Los actores políticos efectivamente eligen, y hacen esas elecciones guiados más por intereses que por consideraciones de legitimidad. Pero comúnmente recurren a atajos cognitivos que se apartan de la racionalidad exhaustiva. Así, el convencional enfoque del actor-racional inspirado por versiones "económicas" de racionalidad necesita ser modificado a la luz de los consistentes hallazgos de la psicología cognitiva, que el presente análisis corrobora¹¹ (WEYLAND, 2007, p. 11).

La definición de difusión manejada por el autor, se desagrega en tipos que pueden incluir vías horizontales o verticales de expansión, puede aludir a la difusión de modelos completos de política o solo a sus principios orientadores, movimientos del tipo ola (inicialmente lento y poco abarcativo), del tipo marcadamente regional o como episodios similares en países con características diferentes.

Epicentros de las transferencias condicionadas

Béland & Cox (2011) expresan que una idea se vuelve relevante, cuando logra captar la atención de actores dispuestos a patrocinarla y utilizarla exitosamente para influir en el resultado observado. Es precisamente, el caso de los programas de transferencia de renta condicionada en América Latina. Según sus propulsores, estos programas combinan una modalidad de asistencia social (transferencia de prestaciones) con desarrollo social (promueve inversión en capital humano de las nuevas generaciones). Buscan cambios de conducta mediante transferencias condicionadas que a la vez de promover la elección racional, corrijan las fallas del mercado. Se les atribuyen algunas ventajas frente a otro tipo de intervenciones: atención a los más pobres, eficiencia administrativa, disminución de la desigualdad, reducción de la pobreza en el corto y largo plazo, promueven la acumulación de capital humano y se orientan romper con la trasmisión intergeneracional de la pobreza (VALENCIA LOMELÍ, 2008).

Los programas de transferencia de renta condicionada desarrollados en América Latina, encastaron en un proceso de reconfiguración de los sistemas de protección. Esta reconfiguración de significados, irrumpió con fuerza instalándose como una nueva estructura explicativa de la realidad y de cómo abordarla. A partir de la década de los 80 se procesó una ola de ajustes en los sistemas de protección latinoamericanos, es decir, un nuevo conjunto de creencias colectivas acerca de la forma apropiada de proveer asistencia social a la población más vulnerable. Se pasó de un paradigma basado en la provisión de servicios y subsidios a un nuevo referencial orientado por la transferencia directa de ingresos, bajo ciertas condiciones. Los diferentes movimientos son graficados por Ferreira & Robalino (2010), de la siguiente manera:



Fuente: Ferreira & Robalino, 2010, p. 6.

Observando este cuadro, quedan en evidencia puntos críticos en la construcción de los sistemas de protección en América Latina: prevalencia del esquema de seguro social, aparición de los programas de seguridad social no contributiva y trabajo protegido, instalación de los fondos de inversión social hasta llegar a los más recientemente implantados programas de transferencia de renta condicionada.

Hasta inicios de 1980s, la asistencia social en América Latina consistía casi exclusivamente en varias formas de subsidios de productos perecederos, primeramente aplicados a los alimentos (ej. Pan, azúcar, leche, arroz) y energía (ej. gas y kerosene). Hubo algunos pocos programas de alimentación directa, o programas de pequeñas transferencias focalizados en grupos vulnerables como las personas con discapacidad. (...) Fue solo después de la crisis de la deuda de 1980s que los gobiernos de Latinoamérica comenzaron a considerar más ampliamente las “redes de seguridad”, orientadas al “alivio de la pobreza” en términos generales¹² (FERREIRA & ROBALINO, 2010, pp. 6-7).

A propósito de los programas de transferencia de renta condicionada, se registró vasta producción de la comunidad académica así como informes del plantel técnico-político; hubo coaliciones alineadas con estas ideas. Puede identificarse rápida adopción de similares programas en casi todo el continente, provocando en algunos casos, la creación de nueva institucionalidad en el ámbito de lo social. El discurso generalizado sobre las virtudes de los programas de transferencia, legitimó la convicción de su pertinencia en un momento de interpelación a las medidas pre-existentes.

Schmidt plantea que la forma en que surgen nuevas ideas entre actores políticos así como la manera en que las difunden a los públicos masivos a través del discurso, “es la clave para explicar cambio (y continuidad)”¹³ (SCHMIDT, 2010a, p. 55). Para explicar el cambio y continuidad en el caso de los programas de transferencia de renta condicionada, es pertinente analizar los procesos de *policy transfer* (transferencia política) y/o *policy diffusion* (difusión política), que vehiculizaron la fuerza transformadora del sentido de los nuevos programas. Un primer aspecto a observar, son los ámbitos donde estas ideas tomaron cuerpo y a este respecto, hay consenso en la producción reciente, al mencionar al Programa Bolsa Escola en Brasil y el Progreso en México.

Entre las décadas de 80 y 90, los gobiernos descentralizados en Brasil, exploraron diversas estrategias para abordar las necesidades sociales de sus ámbitos territoriales. Eduardo Suplicy trabajó sobre la idea de ingreso básico, en tanto miembro de la comunidad epistémica internacional Basic Income Earth Network (BIEN). En diciembre de 1991, un proyecto de su autoría logró la aprobación del Senado Federal sin embargo nunca llegó a ser tratado por Cámara de Diputados. (DO NASCIMENTO & AGUIAR, 2006). En 1995, emergió una propuesta en Campinas (Estado de São Paulo) bajo el paradigma del ingreso básico, que se presentó como Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar.

En paralelo, la Universidad de Brasilia bajo el rectorado del Prof. Cristovam Buarque (con posterior actuación en el sistema político), se configuró la idea sobre la cual se estructuró el Programa Bolsa Escola. Allí funcionaba el Núcleo de Estudios de Brasil Contemporáneo, preocupado entre otras cosas por la generación de conocimiento acerca del trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia entre las familias en situación de pobreza. La esencia de la propuesta de resolución para ese problema social, refería a la combinación entre la transferencia de una renta mínima simultáneamente a acciones de inserción en el sistema educativo formal, de niños de hogares pobres. Implicaba la asignación fija de una transferencia mensual para sustituir el ingreso habido mediante el trabajo infantil y re-direccionamiento de los niños al proceso de educación institucionalizada.

Una vez formulada la idea inicial del Núcleo de Estudios de Brasil Contemporáneo, a finales de los años ochenta fue debatida en múltiples reuniones en todo el país. Esos debates llevaron a la redacción de una comunicación académica presentada en 1992 y un libro publicado en 1994. Se puso en movimiento el foro público para generar procesos de deliberación e intercambio que progresivamente legitimaran la propuesta de combinar el incentivo de la renta mínima y la escolarización de niños de hogares pobres. Las discusiones propiciadas por la comunidad académica, resultaron en discursos convincentes en términos de justificación del problema así como de los imperativos morales que exigían medidas como las planteadas.

El éxito del intercambio comunicativo pasó a la esfera de la coordinación entre actores con capacidad de creación de ideas políticas y autoridad de gobierno. En 1995 el Gobierno del Distrito Federal decidió implantar el programa sobre el cual se venía debatiendo. Paulatinamente la idea comenzó a difundirse a la interna del país y a adoptarse por parte de políticos de diversas filiaciones partidarias (Partido del Frente Liberal-PFL en Recife, Partido Socialista de Brasil-PSB en Amapá).

La posibilidad de trascender el Distrito Federal encontró un argumento fuerte en el hecho de que se exigía la residencia comprobada por un lapso de cinco años en ese territorio para recibir el beneficio. Señalando ese criterio como injusto, se buscaron alianzas con actores capaces de conformar coaliciones y ejercer presión. En el período de transición del gobierno de Itamar Franco al de Fernando Henrique Cardoso (1994-1995), la propuesta fue presentada al presidente electo que entraba en funciones (DO NASCIMENTO & AGUIAR, 2006). Si bien la propuesta de Campinas antes referida recibió mucha atención “de todas formas Bolsa Escola emergió como el modelo líder para los hacedores de política de Brasil debido a su ubicación en la capital de la nación. Organizaciones Internacionales con sus oficinas en Brasilia se interesaron en el programa y lo eligieron para financiar las evaluaciones.”¹⁴ (SUGIYAMA, 2011, p. 254)

El 3 de diciembre de 1996 la Cámara aprobó otro proyecto de renta mínima, diferente y menos osado que el del Senador del Partido de los Trabajadores (PT), autoría del Diputado Nelson Marchezan, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Encaminado al Senado, el proyecto fue aprobado en noviembre de 1997 y sancionado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1997. (DO NASCIMENTO & AGUIAR, 2006, p. 21).

En 2001 el Gobierno Federal aprobó el programa Bolsa Escola Federal con algunos rasgos diferentes de la versión del Distrito Federal. En el período presidencial iniciado en 2003 se revisó la multiplicidad de programas existentes a nivel del país con el fin de organizarlos y articular programas de transferencia con otras medidas de atención a la situación de pobreza. Surgió así una nueva versión de programa de transferencia de renta condicionada denominada Bolsa Família.

En suma, los reportes indican que el programa Bolsa Escola emergió de un núcleo de investigadores que generó conocimiento específico, construyó un consenso y llegó a los hacedores de política. El movimiento no fue en el clásico sentido *top-down* (arriba-abajo) sino que las interacciones discursivas fueron propiciadas por un equipo epistémico, con aspiraciones de influencia en la arena nacional. “Desde el primer momento el programa surgió asociado a una estrategia para su divulgación y proselitismo político en miras a su adopción a escala nacional por parte de los dirigentes políticos. La idea fue encaminada a personalidades gubernamentales y líderes de la oposición” (DO NASCIMENTO & AGUIAR, 2006, p. 20).

Simultáneamente fue permeando el pensar de otros actores internacionales que tomaban contacto con la innovación programática. Bolsa Escola representa un buen ejemplo de interconexión entre el foro público y la esfera política. Como queda evidenciado, ambos espacios deben ser observados si se quiere comprender el proceso de hechura política de este programa.

El proceso antes descrito convivió con el desarrollo de estrategias de similar tenor como es el caso del Programa Progreso de México. Este país había logrado un razonable desempeño a nivel de la nutrición, salud y educación de la población más pobre pero la crisis 1994-95 planteó nuevos desafíos. Fue necesario revisar todos los programas vigentes a aquel momento, con el fin de rescatar los aprendizajes tanto positivos como negativos. Ese análisis permitió enfatizar la necesidad de mejorar la coordinación de las intervenciones, la identificación precisa de la población más afectada así como la necesidad de dar seguridad de acceso a servicios básicos de alimentación, salud y educación. Se requería además, dar un enfoque integral y global a la multiplicidad de programas desarrollados por agencias con diferentes lógicas, por lo cual debía considerarse la creación de un órgano rector capaz de asegurar la perdurabilidad de las acciones más allá de los períodos presidenciales (LEVY & RODRÍGUEZ, 2005).

La proliferación de estudios técnicos que diagnosticaban y proyectaban escenarios, dieron el marco propicio para pensar nuevos formatos. Entre 1995 y 1997 los aspectos que luego constituirían el Programa Progresas, fueron objeto de debate en el gabinete social del Ejecutivo Federal y entre diferentes gobernadores de los estados mexicanos. El proceso en México no fue del tipo *bottom-up* (abajo-arriba) como ocurrió en Brasil. La base del Programa Progresas comenzó a gestarse a la interna del subsistema político, liderado por un tecnopolítico cumpliendo funciones de gobierno en el área de la economía (no en el área de las políticas sociales como podría suponerse por la naturaleza del Programa Progresas).

Fue así que en octubre de 1995 se inició un programa piloto para probar un nuevo instrumento que hizo llegar transferencias de ingreso a la población pobre en el estado de Campeche. Los resultados de esta prueba lograron proveer de la justificación necesaria para establecer una configuración hegemónica sobre la solución apropiada para la población vulnerable. Después de más de un año de análisis, en septiembre de 1996, se montó un nuevo discurso y el presidente Zedillo anunció el Programa Progresas en su segundo informe de gobierno. Lo sometió a consideración de la H. Cámara de Diputados en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997. En agosto de 1997, una vez alcanzada la acción coordinada entre coaliciones políticas, el Programa Progresas fue comunicado a la ciudadanía (LEVY & RODRÍGUEZ, 2005, p. 67).

La reconocida trayectoria académica del político promotor de la idea contenida en el Programa Progresas, compensó el déficit de información que pudieran tener los tomadores de decisión. El debate se circunscribió al subsistema político lo que implica que no hubo un proceso de deliberación para construcción de legitimación democrática de la idea emergente; directamente se hizo el anuncio y el programa comenzó sus operaciones.

Además de los rasgos típicos de este tipo de programas, Progresas incluyó la recolección de una serie de datos que facilitó la evaluación desde el inicio de la experiencia. El sistema de monitoreo permitió incorporar los ajustes, desarrollar confianza en la estrategia y consecuentemente, contar con el respaldo suficiente para asegurar la provisión de bienes y servicios en territorios históricamente desprovistos. Los argumentos iniciales que facilitaron la habilitación del programa, hicieron énfasis en la necesidad de pensar en inversiones en capital humano (principalmente en áreas rurales), la reasignación más eficientes de las partidas presupuestales ya existentes y el fortalecimiento del impacto redistributivo del gasto social.

El programa comenzó geográficamente acotado y paulatinamente se fue extendiendo hasta alcanzar carácter nacional. La versión del programa denominada Progresas que se implantó durante el período de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se transformó en el programa Oportunidades (marzo 2002) durante la gestión gubernamental del presidente Vicente Fox.

En suma, las nuevas formulaciones pergeñadas en Brasil y México, debieron pasar por un complejo debate interno antes de plasmarse como programas a nivel de todo el territorio nacional. “La amplia distribución de los informes publicados sobre los resultados de PROGRESA promovió la idea de que México había desarrollado un modelo de programa social”¹⁵ (SUGIYAMA, 2011, p. 254). Similar credibilidad desarrolló el programa brasileño. Las evaluaciones de ambas innovaciones, fueron presentadas ante expertos de otros países con posiciones estratégicas. Así, las comunidades epistémicas operaron en el sentido que lo expresan Adler & Haas: “son el vehículo para el desarrollo de premisas teóricas incisivas acerca de la creación de interpretación colectiva y elección”¹⁶ (ADLER & HAAS, 1992b, p. 368). La comunicación de resultados fuera de fronteras promovido por las comunidades epistémicas locales e internacionales, contribuyó al sostenido proceso de adopción de medidas similares en el resto del continente.

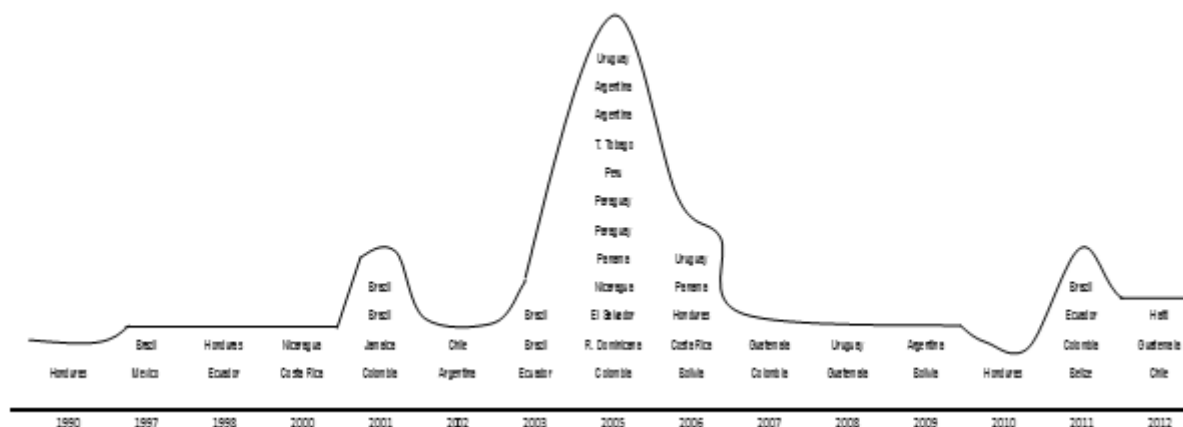
Propagación de los nuevos programas

Desde 1990 en América Latina y el Caribe se vienen desarrollando programas que incluyen transferencias de diferentes prestaciones, sujetas a condicionalidades de diversa naturaleza. Estos programas de transferencias condicionadas han aparecido por un tiempo acotado o han sido sucesivamente reformulados pero están presentes en casi la totalidad del continente. La lista de este tipo de programas a 2012 según los datos de CEPAL, es la siguiente:

Nombre de programa	Año de aparición	País
Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	Honduras
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1997	Brasil
Oportunidades	1997	México
Bono Solidario	1998	Ecuador
PRAF/IDB Tranche II	1998	Honduras
Superémonos	2000	Costa Rica
Red de Protección Social	2000	Nicaragua
Bolsa Alimentação	2001	Brasil
Bolsa Escola	2001	Brasil
Familias en Acción	2001	Colombia
Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2001	Jamaica
Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	2002	Argentina
Chile Solidario	2002	Chile
Bolsa Familia	2003	Brasil
Cartão Alimentação	2003	Brasil
Bono de Desarrollo Humano	2003	Ecuador
Familias por la Inclusión Social	2005	Argentina
Programa de Ciudadanía Porteña	2005	Argentina
Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005	Colombia
Programa Solidaridad	2005	República Dominicana
Comunidades Solidarias	2005	El Salvador
Sistema de Atención a Crisis	2005	Nicaragua
Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005	Panamá
Abrazo	2005	Paraguay
Tekoporã	2005	Paraguay
Juntos	2005	Peru
Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005	Trinidad and Tobago
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005	Uruguay
Bono Juancito Pinto	2006	Bolivia
Avancemos	2006	Costa Rica
PRAF/IDB Tranche III	2006	Honduras
Red de Oportunidades	2006	Panamá
Tarjeta Alimentaria	2006	Uruguay
Red Unidos	2007	Colombia
Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007	Guatemala
Mi Familia Progresá	2008	Guatemala
Asignaciones Familiares	2008	Uruguay
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009	Argentina
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009	Bolivia
Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2010	Honduras
Building Opportunities for Our Social Transformation, (BOOST)	2011	Belize
Bolsa Verde	2011	Brasil
Ingreso Para la Prosperidad Social	2011	Colombia
Desnutrición cero	2011	Ecuador

Fuente: CEPAL.

En base a este listado puede replicarse el esquema de Ferreira & Robalino (2010) presentado anteriormente. Organizando de esa forma la multiplicidad de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, se hace evidente la noción de ola presentada por Weyland (2007):



Fuente: elaboración propia con información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

El gráfico muestra que la cresta de la ola se produjo en 2005, con algunas ondulaciones menores antes (2001) y después (2011). Esa cúspide en la curva, no necesariamente indica innovaciones propiamente dichas sino que incluye algunos casos donde los programas ya existían pero fueron sustituidos por nuevas versiones o fueron reformulados. Esta evidencia confirma que la difusión de innovaciones programáticas tiene un cierto patrón. Comienza en forma lenta para luego aumentar su intensidad hasta – eventualmente- estacionarse, produciendo con el paso del tiempo, una forma acampanada. En términos reales significa que al inicio pocos países incorporan las nuevas ideas pero progresivamente, más decisores políticos lo asumen como el marco referencial prevalente. Este flujo expansivo tiene su tope cuando encuentra resistencias domésticas para su adopción o por el simple hecho de haber llegado a su punto de saturación, no restan países por incorporar a esta ola expansiva.

En términos sustanciales la difusión presenta un rasgo estandarizado entre países con sistemas de protección heterogéneos. En efecto, el caso de los programas de transferencia de renta condicionada en Latinoamérica, se corresponde con países con desempeños gubernamentales diversos, presidentes ideológicamente divergentes, capacidades institucionales disímiles pero que comparten un ámbito geográfico de difusión y adopción de una idea innovadora.

A esas diferencias, se le agrega la panorámica con relación a los índices de desarrollo humano. Como lo expresa Sugiyama (2011), si bien los pioneros México y Brasil, tenían similar índice de desarrollo humano cuando configuraron sus respectivos programas, no era esa la situación del resto de las sociedades latinoamericanas. Países que presentaban mejor desempeño que México y Brasil respecto al índice mencionado así como aquellos que tenían necesidades notoriamente más acuciantes, adoptaron similar medida.

Country	President adopting CCT	President's ideological leaning	HDI	Government effectiveness score
Mexico	Ernesto Zedillo (Institutional Revolutionary Party)	Center-right	0.79	62
Honduras	Carlos Roberto Flores Facusse (Liberal Party of Honduras)	Center	0.65	24
Colombia	Andres Pastrana (Colombian Conservative Party)	Center-right	0.77	45
Costa Rica	Miguel Angel Rodriguez Echeverria (Social Christian Unity Party)	Center-right	0.82	69
Nicaragua	Arnolodo Aleman (Constitutionalist Liberal Party)	Right	0.64	30
Brazil	Fernando Henrique Cardoso (Brazilian Social Democratic Party)	Center	0.78	58
Jamaica	Percival James Patterson (People's National Party)	Left	0.76	59
Chile	Ricardo Lagos (Socialist Party and Party for Democracy)	Center-left	0.84	87
Ecuador	Lucio Edwin Gutierrez Borbua (Patriotic Society Party)	Center-left	0.76	23
Argentina	Nestor Carlos Kirchner (Justicialista Party)	Center-left	0.86	51
Dominican Republic	Leonel Fernandez Reyna (Dominican Liberation Party)	Center	0.78	38
El Salvador	Antonio Saca (Nationalist Republican Alliance)	Right	0.74	48
Paraguay	Nicanor Duarte Frutos (Colorado Party)	Right	0.76	24
Peru	Alejandro Toledo (Peru Posible)	Center-right	0.77	32
Uruguay	Tabare Vazquez (Frente Amplio)	Center	0.85	70
Bolivia	Evo Morales (Movement for Socialism)	Left	0.69	27
Panama	Martin Torrijos (Democratic Revolutionary Party)	Center-left	0.81	59
Trinidad and Tobago	Patrick Manning (People's Nationalist Movement)	Center-left	0.81	65
Guatemala	Oscar Berger Perdomo (Guatemala GANA)	Right	0.69	54

Fuente: Sugiyama, 2011, p. 248.

Por otro lado, hubo países que no adoptaron la modalidad de transferencia condicionada de renta, aun cuando podría ser lo esperable según sus peculiaridades internas.

Country	President	President's ideological leaning	HDI	Government effectiveness score
Guyana	Bharrat Jagdeo	Left	0.75	32
Haiti	Rene Preval	Center-left	0.53	8
Venezuela	Hugo Chávez	Left	0.79	17

Fuente: Sugiyama, 2011, p. 259.

La observación de las precedentes tablas, plantea el desafío analítico de establecer cuál es la capacidad explicativa de las variables domésticas en la adopción de ideas programáticas innovadoras.

Consecuentemente, conmina a pensar que la situación no se reduce a la adopción sino que el proceso de adaptación doméstica se vuelve un objeto de estudio relevante.

Al respecto, cabe retomar el estudio de Mesa-Lago (1991) quien clasificó los sistemas de bienestar de América Latina en pioneros, intermedios y tardíos según su inicio en el tiempo y grado de maduración. Un estudio posterior de Filgueira (1998) considerando la cobertura, el gasto y la distribución sectorial de las prestaciones, ordenó los países según regímenes caracterizados por el universalismo estratificado, la dualización o la pauta excluyente. Más recientemente, Martínez (2007) realizó similar análisis utilizando otro conjunto de variables para el período 1998-2003 y ordenó los países estudiados en regímenes estatal-productivistas, estatal-proteccionistas y familiaristas. Estos estudios bastan para significar que los países que adoptaron estos modelos de programas, tienen condiciones internas diferentes. Sin embargo, la solución para abordar el problema de la pobreza, aparece como independiente de las lógicas socioeconómicas, políticas y culturales.¹⁷

Tal como lo expresa Weyland, la difusión puede generar estas situaciones de propagación de lo similar en medio de lo dispar. Si se analizan los datos de CEPAL¹⁸, se constata que en todos los casos la población meta son familias en situación de pobreza con niños/as, mujeres embarazadas y en algunas situaciones se mencionan expresamente a adultos mayores de 60 años, discapacitados/as. Prácticamente todos los países presentan programas a escala nacional, con excepción de Perú que si bien es nacional prioriza las zonas rurales mientras que para Nicaragua la información muestra que se dirige solo al área rural. Con relación al método de focalización, se observan tres principales criterios no excluyentes: comprobación de medios indirecta (proxy means test), categórica (pertenencia a otros programas específicos) y geográfica. El método de comprobación indirecta de medios es claramente, el que tiene mayor presencia en el conjunto de los países.

Si bien se registran diferencias en la calidad y cantidad de las prestaciones, nivel de seguimiento y sanción de cumplimiento de condicionalidades, ingeniería institucional, etc., los programas de transferencias condicionadas presentan una gran convergencia. Esto deja planteada la interrogante respecto a si existen ámbitos de política pública en los cuales la difusión política opera de forma diferente. O dicho de otra forma, si la asistencia social constituye una típica área de intervención pública, que puede ser homogeneizada para su abordaje, prescindiendo de las singularidades de cada sociedad.

Más allá de los epicentros de los programas de transferencias analizados antes y representados por los casos de Brasil y México- esta secuencia de difusión parece responder a la propagación de modelos. Significa que no solo se adopta la guía general para actuar frente al problema social sino también el plan específico para hacerlo (acciones, diseño institucional, previsión presupuestal, etc.). Al igual que ocurrió con la seguridad social de Bismarck y la mayoría de las reformas instauradas a partir del consenso de Washington, los países que paulatinamente fueron adoptando programas de transferencias condicionadas, siguieron prácticamente la misma pauta de los prototipos de origen. La emulación se irradió en forma sostenida por la región, con momentos de mayor paroxismo, como lo muestra el año 2005.

El caso mexicano expresamente obvió el apoyo de instituciones financieras internacionales hasta el año 2002. Esto fue necesario para contener las voces que, con objeto de desprestigiar la propuesta, argumentaban que parte del diseño era impuesto por los organismos externos. Así, Levy explica que “para evitar cualquier duda al respecto, se decidió no contratar ningún crédito internacional para el Progreso ni incluir a este como condición de ningún préstamo proveniente de estos organismos.” (Levy & Rodríguez, 2005, p. 84) Por su parte, el Programa de Asignación Familiar de Honduras que es el primero que aparece en la lista confeccionada para este documento, fue cofinanciado por el Gobierno de Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (FRANCO, 2008).

Entre los países de América Latina y el Caribe, se verifican situaciones disímiles respecto a la incidencia de la financiación externa en momentos de la implantación de los programas: autonomía, financiación desde el inicio o dependencia casi total de fuentes de financiación externa.

Autonomía total de la financiación externa	Financiación externa inicial con progresiva autonomía	Dependencia constante de la financiación externa
Chile	Argentina	El Salvador
Panamá	Colombia	Guatemala
Trinidad y Tobago	Costa Rica	Honduras
Uruguay	Haití	Jamaica
		Nicaragua
		Paraguay
		Perú
		R. Dominicana

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

Nota: No se registra información para Belice. En el caso de Guatemala, el programa más reciente no indica la fuente de financiación por lo que podría variar la ubicación en este cuadro. Nicaragua solo registra programas hasta 2006 y según la información de la base de datos, Haití comenzó su primer programa en 2012 con financiación de Venezuela.

Los análisis de difusión de políticas señalan cuatro principales mecanismos por los cuales se produce la propagación: el aprendizaje, la competencia, la emulación y la coerción. Con el panorama dibujado en la tabla anterior, queda planteada la posibilidad de estudiar en qué medida la experiencia de países que presentan dependencia sostenida de la financiación externa, está asociada a la persuasión por parte de organismos externos, a mecanismos de coerción directa o a combinación de elementos voluntarios y coercitivos. Más aún, se abre la interrogante acerca de los límites del término difusión, es decir, si la adopción de programas bajo coerción, pueden ser agrupados bajo este paradigma. Los casos donde el cambio político se produce por decisiones relativamente voluntarias, no conciben con aquellos donde el cambio no es producto de la espontánea adopción de ideas que se extienden en la cercanía territorial sino que deriva de una condición impuesta

Si se toma en cuenta a las instituciones de financiación internacionales tan presentes en las políticas latinoamericanas, no puede decirse para todos los casos, que hayan ejercido una influencia de tipo vertical mediante una coordinación estratégica central, según la caracterización de Weyland. Los países que fueron adoptando estas innovaciones, tuvieron influencias combinadas (horizontales-verticales) y procesos de racional-learning que dibujan un escenario de sinergia de diferentes mecanismos causales. No obstante, las instituciones de financiación internacionales, fueron en sí mismas un elemento de persuasión para adoptar el nuevo modelo, con el incentivo de acceder a fondos complementarios.

La producción de conocimiento a partir de la difusión de resultados de Progresos/Oportunidades y Bolsa Escola/Bolsa Família, captó la atención de hacedores de política de otros países quienes –en muchos casos- realizaron viajes a Brasil y/o México para conocer los detalles de la experiencia.

En Nicaragua, por ejemplo, el equipo de IADB y los hacedores de política domésticos observaron mucho el PROGRESA de México (Moore, 2009: 3). Desde el establecimiento de Bolsa Família en Brasil, el Ministerio de Desarrollo Social ha hospedado muchos visitantes internacionales que esperaban aprender acerca de las operaciones de ese programa; algunos de ellos vinieron con presentaciones de las IFIs (V SOUSA, entrevista, 2011, ver note 9). Así, las instituciones de financiación internacional aparecen desplegando múltiples y solapados efectos de difusión: ayudaron a moldear normas internacionales y luego las reforzaron con acuerdos de financiación¹⁹ (SUGIYAMA, 2011, p. 264).

Los núcleos de pensamiento locales y los organismos internacionales contribuyeron a la estructuración de un discurso hegemónico para dar mayor legitimidad al nuevo paradigma basado en la transferencia directa de ingresos condicionados. Fueron múltiples y dispersos, los encuentros organizados para debatir acerca del nuevo paradigma.

El primero fue en México (Mayo 2002), el segundo en Brasil (Abril 2004), seguido por el de Turquía (Junio 2006). Otros encuentros incluido el 'Latin American Meeting on Conditional Cash Transfer Programmes (CCTs) from a Human Rights-Based Approach', realizado en Costa Rica en Noviembre 2007, respaldado por múltiples organizaciones, incluyendo ILO, UNICEF, UNDP y el gobierno de Costa Rica. Además de estas conferencias políticas específicas, encuentros regionales sobre Objetivos del Milenio, trabajo infantil, educación y salud, para los gestores fueron oportunidades de aprender acerca de modelos como el PROGRESA y Bolsa Familia²⁰ (SUGIYAMA, 2011, p. 263).

Este proceso de difusión internacional de aprendizaje, fue acompañado por una sostenida cobertura de medios de prensa influyentes y por revistas científicas de divulgación de conocimiento. Complementariamente, actores con capacidad de agencia, alinearon su discurso a efectos de consolidar el marco referencial basado en transferencias condicionadas.

Principales figuras internacionales como el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, ex Presidente Bill Clinton y ex Presidente del Banco Mundial Paul Wolfensohn, dieron discursos alabando tanto el programa de Brasil como el de México. Durante el foro 'Dakar World Education for All' en Abril 2000, Kofi Annan sugirió que Bolsa Escola debería ser considerado en todo el mundo (Missão Criança, 2001: 7). En 2005, Paul Wolfensohn dijo 'Bolsa Família ya se ha convertido en un modelo muy elogiado de la política social efectiva. Los países alrededor del mundo están aprendiendo la lección de la experiencia de Brasil y están intentando producir los mismos resultados para su propia población' (World Bank, 2005). Estos actores destacados en la comunidad internacional ayudaron a posicionar los CCT en la agenda internacional²¹ (SUGIYAMA, 2011, p. 263).

El modelo de transferencias condicionadas, logró captar la atención de los hacedores de política principalmente mediante procesos de aprendizaje racional, incentivos de los organismos financiadores e influencia de las comunidades epistémicas. A los epicentros que fermentaron la idea, siguieron otros países que la adoptaron y que delinearon una curva cuyo ápice ya se dibujó en su primer tramo de existencia. El gráfico antes presentado muestra que 2012 se corresponde con una situación de descenso que pudo haber derivado en estancamiento (meseta de la curva) o adquirir otros giros.

Evidencia a favor de *policy diffusion*

Cada vez más, los responsables del quehacer político, dirigen su atención a otros escenarios para adquirir conocimiento y obtener ideas sobre arreglos institucionales, programas y políticas, que le permitan resolver los problemas domésticos. En las últimas décadas -en el ámbito de las políticas de asistencia- puede identificarse un pronunciamiento relacionado con resultados concretos y pasibles de ser medidos: los programas de transferencia de renta condicionada.

Analizando las rutas de irradiación de esa modalidad de intervención, no parece que se esté ante una situación de colonialismo paradigmático por el cual la fuerte incidencia de alguna comunidad epistémica originaria de países dominantes, haya logrado un proceso de transferencia política. De hecho, el mundo desarrollado influyó más con sus sistemas de protección ligados al trabajo formal (seguridad social) y posteriormente, bajo la influencia del informe Beveridge de 1942 (servicios sociales). Durante la última parte del SXX, los países centrales se volcaron a la articulación de la protección y el empleo (subsidios al empleo, subsidios a los salarios y créditos fiscales, políticas del workfare, reducción de los tiempos de trabajo, ingreso mínimo de inserción).

Lo que se observa en América Latina y el Caribe en materia de transferencia de renta condicionada, es un tránsito de experiencias de gobiernos municipales y estatales a sucesivas formulaciones a nivel nacional como fue el caso de Brasil. A su vez, Oportunidades de México comenzó restringido a enclaves

rurales pobres. Sin embargo, entre estos dos casos paradigmáticos y de acuerdo a la valoración de Levy (2005), tampoco corresponde hablar de transferencia política en el sentido Brasil-México:

Para la conceptualización del Progresá, además de la evaluación de la operación de los programas entonces vigentes en México y de la literatura analítica sobre el tema, se estudiaron diferentes programas dirigidos a combatir la pobreza en diversos países, con la intención de identificar los elementos de éxito y fracaso. Cabe señalar que en 1995 no se encontró, a nivel mundial, ninguna experiencia que integrara simultáneamente componentes de salud, educación y alimentación -aunque sí muchos que integraban dos de los tres elementos-. Por último, se mantuvieron reuniones con expertos nacionales y extranjeros sobre los componentes, características y alternativas de operación del programa (LEVY & RODRÍGUEZ, 2005, p. 68).

De acuerdo a esta afirmación, cabe más hablar de aprendizajes partir de la política que antecedió. En este caso, se habría dado un proceso por el cual la información gubernamental que diagnosticaba la situación social y los desarrollos analíticos de investigadores, se combinó con valoraciones sobre las experiencias de intervención pasadas. De ese balance comenzaron a delinearse nuevas estrategias que efectivamente cambiaron la política de asistencia.

Esto deja planteadas líneas para que trabajos posteriores puedan analizar las diversas modalidades de transferencia política y difusión política así como las diferentes caracterizaciones de las comunidades epistémicas y las coaliciones promotoras, en el marco de la propagación de los programas de transferencia de renta condicionada. En muchos casos, cambiar la multiplicidad de programas existentes y sustituirlos por programas de transferencias, hubiese sido más eficiente pero la constelación de actores del escenario político no lo habría habilitado. Hubo procesos que implicaron arduas búsquedas de consenso, otros requirieron la asistencia externa ya sea en términos financieros como de conocimiento experto.

No todos los países adoptaron los programas de transferencia de renta condicionada de la misma forma y con la misma incidencia dentro de los sistemas de protección nacionales. A su vez, se observa que los programas presentan variaciones a la interna de un mismo país si se los analiza desde el momento de aparición a la fecha. Por lo tanto, quedan planteadas interrogantes como por ejemplo, el apoyo político y financiero, la posición de los actores sociales, la capacidad doméstica técnica y operativa, la cantidad y calidad de los servicios conexos (salud, educación, alimentación, etc.), el diseño institucional, la existencia y utilización de sistemas de evaluación y monitoreo.

El estudio de estos diferentes aspectos permitiría identificar las condiciones en las cuales estos programas se pueden replicar y los contextos que exigen adaptación en virtud de las peculiaridades locales. Asimismo, análisis en este sentido, harían evidentes las limitaciones de los programas de transferencia de renta condicionada, para abordar una manifestación social que requiere de otro tipo de medidas políticas. La decisión de apelar solo a las políticas sociales para buscar los cambios en la situación de pobreza, implica reproducir la desigualdad generada por el mercado. Si la dimensión económica no es revisada como parte de una reformulación del modelo de desarrollo, entonces las políticas sociales permanecen como dispositivos compensatorios dirigidos a los que no logran ir al ritmo de las reglas del mercado.

Comentarios finales

Los paradigmas ofician como teorías que frente a determinada coyuntura, ofrecen mejores explicaciones que las teorías anteriores. Para ser aceptadas, no necesariamente deben explicar todos los aspectos de la nueva situación que se enfrenta, basta con ser más convincentes que las teorías vigentes. Los nuevos paradigmas, en la medida que aportan un marco referencial alternativo para la acción, suponen la redefinición de las estructuras que orientan el accionar. Dado que el nuevo paradigma es un enunciado

de mejor solución, en principio su éxito en términos de implementación es un augurio de resultados positivos pero no una certeza.

Una forma de materialización de esos paradigmas en el campo de lo social, se da a través de las políticas sociales definidas como intervenciones gubernamentales. El cometido de estas políticas sociales es la de regular los procesos de reproducción y socialización de la población así como aquellas que protegen de riesgos presentados a dichos procesos. Las sociedades orientadas por la forma capitalista de producción y por las democracias delegativas, conjugan aspectos abiertos al debate y aspectos que están protegidos ante cualquier intento de modificación (*policy core*). Las dimensiones social, económica y político-institucional que componen los modelos de desarrollo, no se abordan con la misma intensidad ni por parte de los mismos actores. Las políticas sociales no constituyen la única intervención posible para cambiar la situación de los sectores en situación de pobreza, sin embargo es la medida por excelencia que se registra en nuestro continente.

En América Latina y el Caribe al finalizar el SXX, comenzaron a delinarse cambios respecto a la forma de definir los principales problemas sociales y consecuentemente, en la forma de concebir las soluciones. Realizada la constatación de que el crecimiento económico no garantizó la reducción de la pobreza y la desigualdad, se comenzaron a generalizar los programas de transferencia de renta condicionada constituyendo una matriz ambigua con una evocación neoliberal y una orientación intervencionista. Este conjunto de programas son un buen ejemplo para visualizar la mistura entre componentes ideológicos, argumentaciones teóricas, definición de problemas y opciones de políticas cuya lógica de articulación no siempre es de clara comprensión.

En estos debates tienen una fuerte presencia los aportes de los intelectuales, que inciden en la forma en que la ciudadanía y los tomadores de decisión, construyen su marco referencial respecto a la realidad. Los programas sociales actuales en América Latina y el Caribe, presentan una heterogeneidad paradigmática que suele no aparecer explícita. Algunos estudios evidencian gran similitud entre las estrategias implantadas así como se realizan menciones a particularidades que los diferencian.

Un estudio más detenido de estas intervenciones, permitirá identificar si se está frente a movimientos incrementales o giros paradigmáticos o cambios de una naturaleza aún no tipificada. Por su vez, permitirá visualizar la constelación de actores que participaron de estos cambios y sus formas de interacción, ubicados en el sistema político nacional e internacional. Implica profundizar las explicaciones respecto a quiénes definen los problemas y cómo lo hacen, cómo se deciden las vías de acción, en base a qué factores se toman las decisiones para hacer frente a los niveles de pobreza existentes en cada país del continente. Supone profundizar el conocimiento respecto a cómo se configuró el problema social y no solo prestar atención a la descripción de los programas, sus impactos y sus limitaciones.

Referencias

- Adler, E., & Haas, P. M. (1992). Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International organization*, 46(1), 367-390. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001533>
- Béland, D., & Cox, R. (2011). Introduction. Ideas and politics. En D. Béland, & R. Cox, *Ideas and politics in social science research* (págs. 3-20). Oxford: Oxford University.
- Braun, D. (1999). Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. En D. Braun, & A. Busch, *Public policy and Political Ideas* (págs. 11-29). Massachusetts: Edward Elgar.
- CEPAL. (s.f.). Base de datos de programas de protección social no contributiva. División de Desarrollo Social.
- Da Silva e Silva, M. O. (2013). Caracterização dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe (informe preliminar). *Terceira Missão de Trabalho*. Porto Alegre.
- Do Nascimento, E., & Aguiar, M. (2006). *Bolsa escola: historia y evolución*. Recuperado el 25 de julio de 2013, de dds.cepal.org/bdptc
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1 (13), 5-24. DOI: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Ferreira, F., & Robalino, D. (2010). *Social protection in Latin America: Achievements and Limitations. Policy Research Working Paper 5305*. World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5305>
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts, *Ciudadanía y política social latinoamericana* (págs. 71-114). Costa Rica: FLACSO/SSRC.

- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive Politics and deliberate practices*. Oxford: Oxford University. DOI: <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Franco, R. (s.f.). *Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III. (iFHC/CIEPLAN, Ed.)*. Recuperado el 2 de agosto de 2013, de <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br>
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296. DOI: <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hass, P. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination: Introduction. *International Organization*, 1 (46), 1-35. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-a-Oportunidades de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo - Planeta.
- Nahrath, S. (1999). The power of ideas in policy research. En *Public Policy and Political Ideas* (págs. 41-58). Massachusetts: Edward Elgar.
- Paulo Bevilacqua, L. (2012). Los resquicios que los actuales programas sociales abren para el análisis. *Estado, políticas sociales y sociedad. Debates latinoamericanos*. Tandil: PROIEPS/FCH/UNCPBA.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, 2(01), 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. (2011). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. En D. Béland, & R. Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research* (págs. 47-64). Oxford: Oxford University Press.
- Stein, R. (2009). Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. En I. Boschetti, *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. Sao Paulo: Cortez.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), 250-278. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018111421295>
- Valencia Lomelí, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como políticas social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Revista Annual Review of Sociology*, 34.
- Weible, C., & Sabatier, P. (2006). A guide to the advocacy coalition framework. En *Handbook of public analysis* (págs. 123-136). DOI: <https://doi.org/10.1201/9781420017007.pt3>
- Weyland, K. (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. New Jersey: Princeton University Press.

¹ Traducción mía.

² Al respecto, Vivien A. Schmidt (2011) menciona que en las tres principales corrientes del neo-institucionalismo, las ideas han sido centrales para explicar cambios en instituciones esencialmente invariables. Según la autora, ese desarrollo dio lugar a un nuevo institucionalismo al que denomina institucionalismo discursivo.

³ Traducción mía.

⁴ Traducción mía.

⁵ Traducción mía.

⁶ Traducción mía.

⁷ Traducción mía.

⁸ Traducción mía.

⁹ Traducción mía.

¹⁰ Traducción mía.

¹¹ Traducción mía.

¹² Traducción mía.

¹³ Traducción mía.

¹⁴ Traducción mía.

¹⁵ Traducción mía.

¹⁶ Traducción mía.

¹⁷ Si se contrasta la fuente de financiación con los estudios de Filgueira y Martínez, aparece que la influencia de tipo vertical se produjo en todos los países a los cuales Filgueira caracterizó como regímenes excluyentes y a los que Martínez denominó regímenes de bienestar familiaristas. Esto podría ser previsible en función de la baja capacidad estatal en materia de protección social, desarrollada en esos regímenes, sin embargo el resto de los casos se disipan en categorías que no encajan con la tipología de estos autores. Por tanto, las capacidades institucionales internas no parece ser una variable excluyente para explicar todos los casos. Para describir y explicar estas opciones de políticas, cabría explorar los procesos de adaptación doméstica, con mayor nivel de detenimiento.

¹⁸ En los países donde coexisten más de un programa, se tomó el de fecha más reciente a los efectos de este análisis.

¹⁹ Traducción mía.

²⁰ Traducción mía.

²¹ Traducción mía.