

¿Aprendiendo o Emulando? Cómo se adopta un PTC en América Latina.
Los casos de Chile y Ecuador¹.

Cecilia Osorio Gonnet
cecilia.osorio01@estudiant.upf.edu
cosorio@uahurtado.cl

Área de Administración Pública y Políticas Públicas:
Políticas Públicas, Toma de Decisiones y Administración Pública

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.

Trabajo en desarrollo. Por favor no citar sin el consentimiento del autor

Resumen

Desde mediados de los '90 los programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se han diseminado en América Latina – donde 17 de 20 países los han aplicado hasta 2010- como resultado de un proceso de difusión. El objetivo del paper es presentar la aplicación de una propuesta de análisis para identificar los mecanismos de difusión que operaron en este proceso, en dos casos comparados, Chile y Ecuador. La atención se centra en identificar cómo se vincula la influencia de la ola de difusión con la decisión nacional de adoptar el programa, identificar los mecanismos de adopción y los actores involucrados. Los resultados del análisis de los casos permiten identificar distintos mecanismos de difusión que habrían operado en la adopción de los programas y se identifican las variables que habrían influido en ello, esto es, la presencia de actores internacionales - como la banca multilateral- y las capacidades de las instituciones nacionales. En el caso de Chile, se desarrolló un proceso de aprendizaje que permitió la adopción de una política particular y adecuada a contexto nacional. En el caso de Ecuador, se observa una adopción como resultado de un proceso de coerción y emulación, que ha continuado como un proceso de aprendizaje incompleto.

¹ Esta ponencia presenta resultados parciales de la investigación doctoral en desarrollo, “La difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina”, en el Departamento de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra.

Introducción

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC)² se iniciaron a mediados de los '90 como experiencias pilotos a nivel regional y para el año 2010 ya se habían extendido en toda América Latina. La característica principal de los PTC es la provisión de dinero en efectivo a los hogares de bajos ingresos, a condición de que las familias utilicen determinados servicios de salud y/o educación (Cecchini y Madariaga, 2011).

La mayor concentración geográfica de estos programas se encuentra en la región (León, 2008 y Fiszbein y Schady, 2009)³, los primeros programas - Brasil y México- fueron implementados allí y además constituyen, junto con otros países, experiencias emblemáticas que han sido ampliamente difundidas y analizadas. 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), 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. En Brasil, el Programa Bolsa Familia, se origina en 2003 por la unificación, bajo el Gobierno de Lula da Silva (2003-2011) de los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales Bolsa Escuela (desde 2001), Bolsa Alimentación (desde 2001), Carta Alimentación (desde 2003) y Auxilio-Gas⁴. El programa 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). Posteriormente, se han implementado el resto de la región (ver Cuadro N°9 en Anexo), compartiendo la característica esencial de la transferencia monetaria y las condicionalidades, pero sumando también otros componentes secundarios y adicionales⁵ que establecen variedad dentro de la similitud.

² Otros nombres con los que son llamados estos programas son programas 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).

³ Se ha considerado 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, Haití y Venezuela. (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.

⁴ Por tanto, debe mencionarse que las primeras experiencias de este tipo de programas se desarrollaron en diversos municipios a mediados de los '90.

⁵ Se han definido como **Componentes esenciales**: 1. Condicionalidad 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. Condicionalidad 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 (*proxymean test*)). **Componentes secundarios**: 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). 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 encargadas 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

La evidencia sugiere que la numerosa presencia de los programas en la región es resultado de difusión de políticas, esto es, un proceso en el cual la información 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 y Fernández i Marín, 2009:6). Una de las variables que podrían haber influido en la adopción del programa es la emulación dentro del vecindario, es decir que la implementación por parte de países cercanos afecta la decisión de otros países (Sugiyama, 2011). Asimismo, la presencia del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cuanto facilitadores de recursos económicos y técnicos (Sugiyama, 2011). Por último, una variable relevante también habría sido la presencia de una comunidad epistémica, que a través de su conocimiento y vinculación con las actividades de los organismos internacionales habrían contribuido a la generación de un consenso acerca de los PTC como una política eficiente para la superación de la pobreza en la región (Franzoni y Voorend, 2011; Osorio, 2012a).

Ahora bien, considerando estas variables explicativas externas para el proceso de difusión, es preciso avanzar en comprender cómo se relacionan con el proceso de adopción de los programas. Ello implica considerar además variables internas tales como la capacidad institucional de los países. Ello permite avanzar en detectar cómo influyen en el mecanismo de difusión ¿Los países adoptaron los programa emulando otras iniciativas, o a través de un aprendizaje? En este trabajo se presentan los resultados de un análisis comparado entre Chile y Ecuador, en base a una propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión de aprendizaje, coerción y emulación⁶. La identificación de los mecanismos de difusión constituyen una parte esencial de la explicación de un proceso de difusión ya que permiten conjugar los aspectos externos y domésticos que influyen en la adopción. La literatura no especifica indicadores que permitan diferenciar entre, por ejemplo, aprendizaje o emulación. Dado que son procesos con límites difusos y que difícilmente se dan en un estado puro, sólo podrán ser útiles para la comprensión del fenómeno en la medida de que se trabaje con indicadores explícitos para cada mecanismo y que entreguen la certeza de que se está caracterizando un mecanismo y no otro. En consecuencia, se elaboró una propuesta que se ha discutido, perfeccionado y luego aplicado al análisis comparado que se presenta ahora.

El paper se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los componentes de la propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión y la metodología utilizada. A continuación se desarrolla el caso de los programas de Chile y el de Ecuador, poniendo especial atención en identificar los mecanismos. Por último, se exponen las principales conclusiones del análisis y los desafíos emergentes.

directamente de la Presidencia; Organismo responsable dependiente de un Ministerio Social). **Componentes adicionales:** 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). La definición de este listado de mecanismos es criterio del autor y en base a Cecchini y Madariaga (2011), Fiszbein y Schady (2009) y León (2008).

⁶ Esta propuesta fue presentada en Osorio, Cecilia (2012b) "Cómo se difunden los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. Una propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión" en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

1. ¿Cómo analizar los mecanismos de difusión?

La propuesta de operacionalización ha sido en gran parte abordada en trabajos anteriores, por lo que a continuación se presentará de manera acotada sus componentes⁷. Los mecanismos de difusión planteados por la literatura son aprendizaje, emulación, coerción y competencia (Simmons, Dobbins y Garret, 2008). El ejercicio de establecer indicadores busca distinguir entre las motivaciones y los medios que operan en los mecanismos, junto con sus indicadores, tal como se presenta en el Cuadro N°1.

Cuadro N°1

Definición de motivaciones y medios y sus indicadores 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 como externa.	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.	La política es adoptada buscando emular a un actor con mayor status o porque la política está de moda. El motivo es superficial y puede carecer de fundamento (o ser este muy débil).
Indicadores	La adopción del programa se vincula de manera explícita a la obtención del financiamiento por parte de la banca multilateral. La adopción se vincula a la aplicación de una multa, o de una penalización en caso de que no se realice.	Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno. El problema se instala de manera evidente en la agenda pública.	Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno. El programa no es relevante en la agenda pública.
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
Indicadores	Número de reuniones entre hacedores de políticas y expertos de la banca multilateral u organismos internacionales. Existencia de protocolos de firmas de préstamos, convenios de cooperación técnica.	Número de reuniones entre hacedores de políticas con expertos de otros países o expertos de banca multilateral. Encuentros en Seminario, Congreso, reuniones multilaterales. Existencia de documentos nacionales ad-hoc.	Número de reuniones entre hacedores de políticas y expertos de otros países o expertos de banca multilateral. Existencia de documentos de políticas ad-hoc.

La identificación de los mecanismos considerando motivaciones y medios sólo es posible en la medida que también se esclarezcan los actores involucrados en los procesos. En ese sentido, resulta importante clarificar, al menos, quienes intervienen en estos, cuáles son sus competencias, si se encuentran vinculados a redes o a comunidades epistémicas. Por tanto, se

⁷ Ver en Osorio, Cecilia (2012b).

debe prestar atención a las características de los hacedores de políticas, de las instituciones en que se encuentran insertos y otros actores que ejercen influencia sobre ellos (grupos de interés, ONGs, academia, coaliciones promotoras y/o comunidades epistémicas). Considerando lo anterior, es importante distinguir entre los burócratas y los políticos, en cuanto a que los primeros se les define como los funcionarios del aparato público, y que por tanto tienen una permanencia en el Estado mayor que los segundos.

Cuadro N°2

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.

En cuanto a los actores internacionales, es preciso identificar a los organismos internacionales y a expertos en políticas y programas sociales. Acerca de los primeros, estos son bancos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), organismos internacionales dependientes de las Naciones Unidas (CEPAL y FAO) y regionales (OEA). En cuanto a la banca, es preciso considerar que su objetivo central es gestionar préstamos en la región, junto con contribuir al desarrollo y la superación de la pobreza. No obstante, debe reconocerse también el rol que desempeñan en cuanto a constituir un lugar de encuentro, de intercambio de información y de producción de conocimiento respecto a diversas temáticas. En cuanto a los otros organismos, su rol es más acotado a la ayuda técnica, consejería y generar espacios de intercambio y de aprendizaje. 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.

Cuadro N°3:

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 pueden ser transmitidas, 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).

Respecto a los expertos, la definición de comunidad epistémica de Peter Haas resulta pertinente para observar su rol y participación en este proceso. Se define comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocido 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 de diversas disciplinas (científicos, ONGs, burócratas, periodistas y líderes de opinión, entre otros) trabajan (de una manera muy laxa) para mejorar la comprensión científica y pública de un tema (Speth y Haas, 2006:92). Las comunidades epistémicas jugarían un rol en articular relaciones causa-efecto de determinados problemas, ayudando a los Estados a identificar sus intereses, enmarcando los temas para el debate colectivo, proponiendo políticas específicas e identificando puntos salientes para negociación (Haas, 1992:2). Así los supuestos que se encuentran detrás de este concepto se refieren a la valoración del conocimiento como una importante dimensión del poder, y que la difusión de nuevas ideas e información puede liderar nuevos patrones de comportamiento y probar ser un importante determinante de la coordinación internacional en políticas.

Cuadro N°4

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).

Es preciso considerar también los atajos cognitivos y el aporte que pueden realizar para la comprensión de la toma de decisión de los hacedores de políticas en un proceso de difusión (Weyland, 2006). Estos atajos heurísticos cognitivos son los de *representatividad*, *disponibilidad* y *anclaje*, y los utilizan los tomadores de decisión para procesar la información de la que se dispone. El atajo de la *representatividad* moldea su opinión en base a la evaluación de sus resultados. Así, se tiende a tomar conclusiones con un número acotado de evidencia o en cortos períodos de tiempo. El atajo de *disponibilidad* se refiere a asignar un peso excesivo a determinada información que es particularmente memorable y destacada; su vinculación es en base a la atención y recuerdo que las personas tienen de determinado evento o información. Finalmente, el atajo cognitivo del *anclaje* limita los ajustes que los hacedores de política realizan a la política adoptada, dándole mayor relevancia a la información recibida inicialmente (aunque esta sea de naturaleza arbitraria) (Weyland, 2006). En base al trabajo de Weyland (2006) y el propio análisis- se proponen los siguientes indicadores para los atajos para la investigación:

Cuadro N°5

Indicadores para los atajos cognitivos	
Atajo Cognitivo	Indicador
<i>Representatividad</i>	<ul style="list-style-type: none"> - 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>	<ul style="list-style-type: none"> - 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>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos reportes, seminarios, visita de experto que inicial 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.

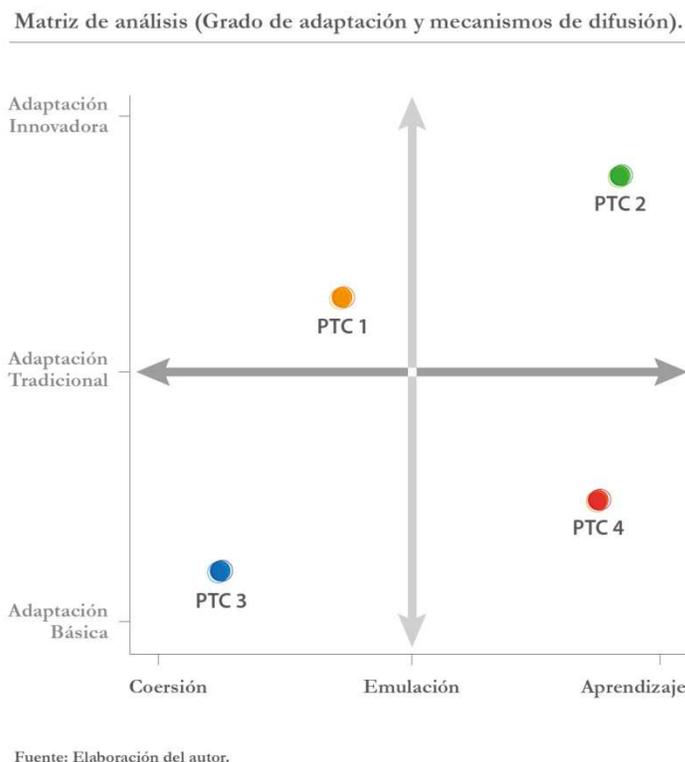
Por último, para el estudio de casos es importante considerar la relación entre los mecanismos de difusión descritos y cómo se vinculan con el grado de adaptación que se realiza de los programas. Se trata de dos dimensiones distintas, las cuales pueden ser ubicadas en una matriz que considere ambas y permita un mejor análisis de su interacción. Por un lado, los mecanismos antes descritos pueden situarse en un eje donde se ubican coerción, emulación y aprendizaje. Por el otro lado, el segundo eje se refiere a cuál es el grado de adaptación considerando componentes esenciales, secundarios o adicionales de los programas. Si se incorporan los componentes esenciales se calificará de adaptación básica, que es en definitiva el modelo esencial de los PTC. Si se incorporan los elementos esenciales más los elementos secundarios (o un número mayoritario de estos), se calificará de adaptación tradicional. Por último, si se consideran todos los componentes anteriores, más los componentes adicionales, se calificará de adaptación innovadora, ya que estos componentes constituyen innovaciones al modelo más tradicional de los PTC, añadiendo el enfoque de protección social.

Cuadro N°6

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

Al combinar ambas dimensiones se obtiene una matriz de análisis que permitirá ubicar los programas de los países considerando el mecanismo de difusión y el grado de adaptación (Fig. N° 1).

Fig. N°1



En ese sentido, 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 (Fig. N°1). En otro caso, puede observarse el mecanismo de coersión con una adaptación básica del PTC, como el PTC 3. Esta matriz de análisis permitirá ubicar los programas de los casos de estudios considerando la interacción de estas dos dimensiones, el grado de adaptación y los mecanismos de difusión. El mecanismo de difusión, en sí mismo, no explica el resultado final de la política adoptada; en términos estrictos pudiera observarse un caso de coersión donde el programa adoptado tuviera todas las características presentando una adaptación innovadora. O el caso opuesto en que a través de un mecanismo de aprendizaje la decisión final del programa contemple sólo los componentes básicos.

1.1. Metodología

El método utilizado para el análisis de los casos fue el seguimiento de procesos (*process tracing*), 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).

La elección de los casos de Chile y Ecuador se basó en el criterio de casos diferentes o diversos (Przeworski, 1970). Para seleccionar los casos, se definió que debían ser casos positivos, esto

es, casos donde se hubieran adoptado los programas. 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). 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. Las variables que podría argumentarse influirían en la adopción o no del programa son: posición ideológica del gobierno, pobreza, inequidad, préstamos de la banca multilateral y la riqueza. En relación a la pobreza, en Chile a inicios de los '90 un 38% de la población vivía en situación de pobreza e indigencia y en Ecuador un 39% en 1994 (www.eclac.org)⁸. No obstante, 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 '90, llegando a un 52% en el 2000; en ese mismo año, la pobreza en Chile era de 20% (www.eclac.org)⁹. 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.org)¹⁰. En relación al Producto Interno Bruto, en Chile en los '90 era de 3.927 millones de dólares y en el año 2000 de 6.244 millones de dólares (www.eclac.org)¹¹. En el caso de Ecuador presentaba un PIB similar de 2.310 millones de dólares en el año '90 y de 2.331 millones en el año 2000 (www.eclac.org)¹². Por último, en cuanto a los préstamos recibidos desde el Banco Mundial, Chile recibía en los '90 alrededor de 142 USD por habitante y en el año 2000, 52 USD aproximadamente (Base de datos personal)¹³. Ecuador en los '90 recibía en préstamos 80 USD por habitante y en el año 2000, 70 USD¹⁴. Ambos países tienen una vinculación 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. Por último, 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)¹⁵.

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, 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

⁸ 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 Database for Latin America and the Caribbean, World Bank), obtenida el 26 de marzo 2012 (porcentaje de individuos en situación de pobreza).

⁹Idem.

¹⁰Idem.

¹¹Idem.

¹²Idem.

¹³La 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.

¹⁴Idem.

¹⁵http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/americadelosur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua/ Información rescatada el 12 de diciembre de 2012.

manera directa o indirecta a los programas, esto es expertos y académicos nacionales e internacionales, funcionarios de gobierno; funcionarios de Organismos Internacionales y políticos nacionales (Lista de entrevistados en Cuadro N°10 en Anexo)¹⁶.

2. El proceso de adopción del programa Chile Solidario. El mecanismo de difusión de aprendizaje

En relación al mecanismo de difusión en el proceso de adopción del Programa Chile Solidario (CHS), considerando las motivaciones y los medios, se identificó el mecanismo de aprendizaje. En cuanto a las primeras, estas son endógenas 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 enero de 2002, Lagos asignó a la ministra de MIDEPLAN 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, no obstante, la temática se instaló en la agenda pública a inicios del 2002 (Puentes, 2010).

El Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN, desde el 2011 Ministerio de Desarrollo Social) 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. 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 profesionales¹⁷. Junto con la experiencia ya acumulada, durante los '90 ingresaron al Ministerio expertos del área, provenientes de centros de estudios y ONG's. En ese sentido, durante los años 1999 y 2000, la División Social de MIDEPLAN, 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.

El año 2001, MIDEPLAN encargó al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS, entidad dependiente de MIDEPLAN) el diseño de un programa que implementara esta Estrategia de Intervención diseñada por la División Social (Palma y Ruz, 2005). El Programa fue presentado a la Dirección de Presupuesto (DIPRES, dependiente del Ministerio de Hacienda) tres veces, y sólo después de ello se consiguió su aprobación para ser implementado como un programa piloto, el Programa Puente, en cuatro regiones del país (Palma y Ruz, 2005). En consecuencia, durante ese año FOSIS elaboró un programa de cobertura nacional a ser ejecutado entre 2002

¹⁶ Las entrevistas 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.

¹⁷ 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 1985. 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.

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, desde el año 2001 la DIPRES 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 injerencia en el presupuesto 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 administración. 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 (Entrevistas funcionarios y directivos, DIPRES). Desde la DIPRES se comenzó entonces a trabajar en la idea de diseñar un sistema de protección social. Junto con su trabajo interno, acudió al Banco Mundial para solicitar una evaluación del sistema de subsidios no contributivos del país. Durante 2001 se realizaron reuniones de trabajo entre la DIPRES y expertos del Banco Mundial, así como la entrega de una serie de documentos preliminares por parte del Banco (Puentes, 2010). Junto a lo anterior, DIPRES también estaba interesada en la experiencia europea, y específicamente la española, en torno a protección social.

En ese sentido, destaca que existía acuerdo entre diversos actores del Poder Ejecutivo en cuanto a la relevancia y pertinencia de este tema. Tanto DIPRES como MIDEPLAN venían diagnosticando y debatiendo al respecto con anterioridad al mandato presidencial de elaborar un programa específico en la materia. 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.

En cuanto a los medios, destaca que en este proceso de aprendizaje se privilegió observar experiencias nacionales a nivel local y no se consideran las alternativas de PTC regionales existentes hasta ese momento. 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 como tal. En ese sentido, 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 estos casos, sin embargo no ejercieron gran influencia. De hecho, “Chile no fue a México y no fue a Brasil a buscar aprender esas experiencias, sino más lo tomábamos como un antecedente que estaba puesto en la mesa” (Entrevista ex funcionario FOSIS). En cuanto a la vinculación con los seminarios internacionales sobre los PTC, durante este período se realizó el Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas, 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).

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 proceso de aprendizaje importante durante casi dos años. Durante ese período se revisaron experiencias, se debatió y se analizó. “En el 2000 (...) nosotros nos pasamos mucho rato estudiando...” (Entrevista 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 y sus resultados que ya se conocían. 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.

Los medios que permiten identificar aprendizaje se observan también en otro actor, la DIPRES. Por una parte, se analizó la experiencia española, y de hecho se invitó a un experto para debatir (Entrevista Ex Directivo DIPRES). Por otro lado, se solicitó la contribución del BM, desde donde se obtienen conocimientos 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 su interés en el caso español y la posterior visita del experto se motivó a raíz de un viaje del Director de DIPRES, por tanto una experiencia significativa temprana que influyó en que se analizara este enfoque. Asimismo, la información solicitada y recibida por el Banco Mundial acerca de un sistema de protección social, resulta significativa y próxima - el atajo de *disponibilidad*- en el momento que se están discutiendo alternativas.

En la etapa final del proceso de formulación del Programa, 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 una coordinación 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 eran recepcionados positivamente por la DIPRES y en general por 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” (Entrevista Ex Directiva MIDEPLAN).

En este proceso de aprendizaje de los actores nacionales, el rol del Banco Mundial fue limitado. Proveyó de información a DIPRES, pero éste había sido un requerimiento anterior desde la Dirección, que constituyó un insumo para el proceso de adopción del CHS, pero que no fue su motivo original. Tampoco se observa un rol relevante de otros Organismos Internacionales, tales como CEPAL que figura ya una vez implementado el Programa, realizando una evaluación de impacto (Cohen, 2006). Los ejecutivos del Banco efectivamente conocían a los expertos de MIDEPLAN y FOSIS, pero no hubo conversaciones formales al respecto.

En el cuadro N°7 se observan las motivaciones y medios analizados y sus indicadores.

Cuadro N°7

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.</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, se reúne con experto español, 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

Por último, en relación al tipo de adaptación, se trata de una adaptación innovadora resultado del proceso de aprendizaje descrito (Fig. N°2). “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” (Entrevistas 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.

Fig. N°2



Fuente: Elaboración del autor.

3. El proceso de adopción del Bono Desarrollo Humano y sus actores. Los mecanismos de coacción suave y emulación

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) tiene su origen en el Bono Solidario (BS), creado el 1° de octubre de 1998 durante el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000). Este surgió como una medida compensatoria a la eliminación de la mayor parte de los subsidios al gas doméstico y de la electricidad que incrementó los precios del diesel y de la gasolina en un 40% y un 12%, respectivamente (Aragón, Caballero y Normand, 2000). Pese a que en su origen fue un mecanismo de compensación coyuntural a una medida de política específica, paulatinamente se ha convertido en un programa central de protección social en el país. El año 2003 pasó de BS a BDH y se establecieron condicionalidades en educación y salud. 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).

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 subsanar y generar cohesión social, objetivos que se buscan desde un diagnóstico interno para enfrentar una crisis económica y las consecuencias de las medidas de los ajustes estructurales. 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. No obstante, también se observa la influencia de la banca multilateral – el Banco Mundial través del Comisión Nacional de Modernización¹⁸ - 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, las medidas 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 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 suave 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). Esta evidencia refuerza la idea de la emulación y la importancia de contar con grados de institucionalidad que aseguren la implementación sistemática de determinados componentes de las políticas. En el caso de la focalización, se observa falta de capacidad técnica, que se justifica en la amplia cobertura que tiene el programa. “Ecuador adoptó, (...) pero no había hecho el trabajo de preparación” (Entrevista experto PTC BID).

Al analizar los medios que es posible identificar en el mecanismo, destaca la presencia de actores internacionales. Desde el FMI se entregaron en junio de 1999 una serie de recomendaciones que debían ser consideradas para llegar a acuerdo¹. El 4 de abril del 2000, 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 Solidario¹. 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 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

¹⁸ El Consejo Nacional de Modernización (CONAM) fue creado en 1993 por el gobierno ecuatoriano, y se constituyó en el organismo rector de los procesos de modernización y privatización del Estado. 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).

y Normand, 2000: 1). Asimismo, las conversaciones con el BM y el BID continuaron en esos años 2001 y siguientes, en el sentido de perfeccionar los mecanismos y establecer condicionalidades; todo lo anterior en la línea 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).

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 90, 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 siguientes (Osorio, 2012a).

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). Incluso, según expertos, esto explicaría la adopción del programa “En mucho 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 hubiera determinado una compensación social no monetaria”(León, 2001: 5).

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 constituyeron actores relevantes en este proceso (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 suave se observa también en el proceso de adopción de las condicionalidades el año 2003, con el paso del Bono Solidario a Bono Desarrollo Humano. La motivación de adoptar, o más específicamente de continuar con el programa, estuvo 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 este segundo momento la adopción de la

condicionalidad responde a esta coerción suave y los medios a través de los cuales se realiza lo confirman. 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 recibir este préstamo, el gobierno del Ecuador se comprometió a una serie de acciones a través de una carta el 25 de abril de 2003, entre las cuales se encontraba el cambio del BS a BDH. De esta forma, en el momento en que se otorga el crédito, el gobierno ya ha aumentado el presupuesto en las áreas de educación, salud y previsión social en relación al año 2002. También se firmó un préstamo con el BID, firmado el 27 de agosto de 2003, que se proyectaba para los años 2003-2005 y fue por USD200 millones. El objetivo del préstamo era consolidar el sistema de protección social y mejorar la eficiencia del gasto social. Se señalaba que el sistema se consolidaría 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 señalaba también que estos programas eran parte de las medidas tomadas por el gobierno de Ecuador con el FMI para la estabilización fiscal (BID, 2003).

En consecuencia, en el contexto de los préstamos con la banca se llegó a acuerdo en cuanto a los préstamos, y se realizan las modificaciones al programa estableciendo 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 (Entrevista Directivo Ecuatoriano). 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 limitadas para hacerlo de manera universal.

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. 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. En ese sentido, el mecanismo de adopción en el paso de BS a BDH es de coerción suave y emulación. Se observa aquí un área difusa o zona gris, donde el ejercicio de identificar con precisión presenta dificultades. La evidencia de coerción suave es contundente, ya que la exigencia de la condicionalidad fue parte de las cláusulas de los préstamos. Con lo cual, el margen de maniobra de los hacedores de política fue escaso. Su perfil era técnico, varios de ellos con años ya en el aparato público y sólidos antecedentes académicos. En ese sentido, se argumenta que el diagnóstico respecto a la necesidad de focalizar fue establecido desde la banca, junto con las condiciones, pero al mismo tiempo, dadas las evaluaciones que ya se había realizado (León, 2001) existía conciencia de las deficiencias en ese sentido desde la institucionalidad social del Ecuador (Entrevista ex directivo PTC Ecuador). En consecuencia, se observa coerción, 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. La ambigua posición que se ha manifestado en cuanto a la verificación del cumplimiento de las condicionalidades 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 expresa en una posición crítica a la condicionalidad, expresada en Seminarios y en las entrevistas. Asimismo, desde el punto de vista ético se sostiene que no se debe controlar el cumplimiento si desde el programa no se establecen las condiciones para reportar adecuadamente en educación y en salud, sobre todo considerando que los costos de hacerlo son muy altos para algunos beneficiarios (Ex funcionario PTC Ecuador). Por último, se sostiene también 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).

El cuadro N°8 recoge los indicadores en las dos primeras fases del programa: la adopción en 1998 y el paso a PTC el 2003:

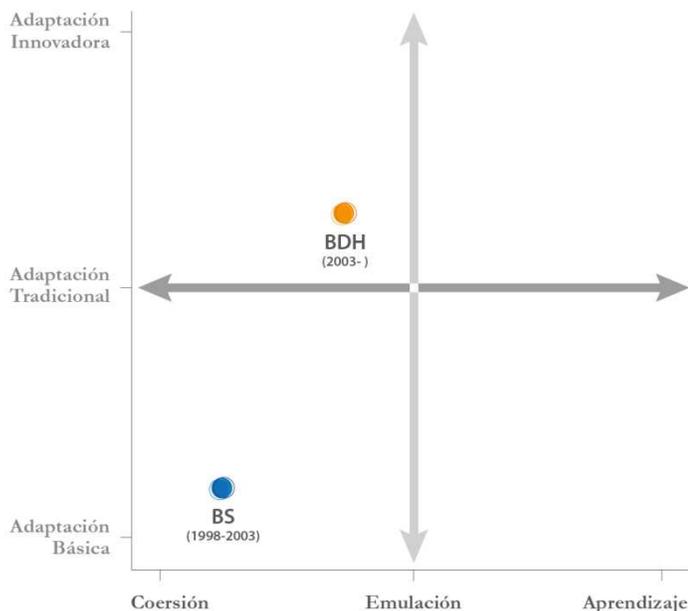
Cuadro N° 8

Bono solidario 1998 - 2003	
Mecanismo de difusión: coerción suave	
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 Min. de Economía y Finanzas, por sobre el área social.
Paso de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano 2003- 2010	
Mecanismo de difusión: coerción suave 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

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 (Fig. N°3). Respecto al BDH, éste se ubica ya en la adaptación tradicional, en un punto intermedio entre coerción y emulación.

Fig. N°3

Matriz de Análisis Caso Ecuador.



Fuente: Elaboración del autor.

4. Consideraciones Finales

El ejercicio realizado destaca que la identificación entre medios y motivaciones en los mecanismos de difusión y la construcción de indicadores para su operacionalización contribuye a la distinción entre estos procesos que presentan en sí mismos límites difusos. Asimismo, permitió avanzar en abordar la hipótesis acerca de que una alta capacidad institucional (recursos de conocimiento y cooperación) contribuirá a un proceso de aprendizaje, y la situación contraria favorecería un proceso de emulación. La capacidad institucional también explica el mayor o menor grado de injerencia de los organismos internacionales.

En el caso chileno se identificó un mecanismo de aprendizaje que se explica en parte por las altas capacidades institucionales, instaladas tanto en MIDEPLAN como en la DIPRES. Los casos en 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” (Entrevista Ex Directiva PTC Chile). El programa propuesto, CHS 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 (entrevista experto BM). Asimismo, el gobierno chileno ya contaba con instrumentos de identificación de beneficiarios que permitieron una focalización adecuada, junto con contar 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.

La evidencia del estudio de caso indica que las características del 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 forma parte de un enfoque más ambicioso, el de protección social que se encuentra además en PTC de la región implementados en años posteriores. Estas altas capacidades contribuyen a explicar la acotada influencia de la banca, de expertos, y en definitiva, de este consenso que se estaba instalando acerca de la eficiencia de los PTC. 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 ante el tema de la 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 OI. Por otro lado, una vez avanzado el diseño del Programa PUENTE que se aplicaría como piloto, cuando el BM conoce el Programa, si bien miran con escepticismo las propuestas, terminaría apoyándola, lo cual también confería mayor respaldo a MIDEPLAN/FOSIS frente a DIPRES y el Presidente Lagos (Teichman, 2007; Entrevistas ex directivos FOSIS).

En el caso de Ecuador, se observa que los mecanismos de coerción suave y emulación explicarían la toma de decisión de adoptar el programa. En la adopción del BS la motivación interna de enfrentar la crisis económica se vio reforzada de manera importante por préstamos de la banca que incluían también tales medidas. La adopción de las condicionalidades – con el paso de BS a BDH- fue parte de las exigencias de la banca, con quienes se habían estado sosteniendo conversaciones y análisis de la situación ecuatoriana. Se detecta aquí que el grado de injerencia de las agencias internacionales obedece, entre otras razones, a la escasa capacidad institucional y la necesidad de recursos económicos. En primer lugar es esencial tomar en cuenta que - sobre todo a fines de los '90 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). Se observan todos ellos en distinto grado 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 aplicación de la propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión permitió una identificación más precisa de su funcionamiento, reconstruyendo el proceso de adopción y calibrando la influencia de las variables externas e internas. Este ejercicio debe ser complementado con esclarecer el peso de los organismos internacionales en la región y diversos medios de influencia, así como la identificación de los expertos que, configurados como una comunidad epistémica, pudieron contribuir a este consenso acerca de los programas. Asimismo, avanzar en detectar las variables que explican el mayor o menor desarrollo de las capacidades institucionales en materia de política social de los países de la región. Por último, futuras preguntas pudieran avanzar en investigar si la implementación de los PTC tuvo consecuencias en los instrumentos y técnicas de la institucionalidad social de la región.

Referencias

- 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.
- Ayala Consulting co (2003). *Informe final. Taller sobre Programas de transferencias condicionadas (PTCs): Experiencias operativas*. Preparado para Banco Mundial. Quito, Ecuador
- Barnett, Michael and Finnemore, Martha (2004). *Rules for the world. International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press. New York.
- 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.
- Cecchini, Simon y Madariaga, Aldo (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, ECLAC.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. ECLAC - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- CEPAL (2011). *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/>
- Cohen, Ernesto y Rolando, Franco. (2006) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México. Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL).
- Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy: international organizations and the future of welfare*. London: Sage.
- Fiszbein, Ariel and Schady, Norbert (2009) *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. World Bank.
- Franzoni, Juliana Martínez and Voorend, Koen (2011). “Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador” in *Global Social Policy* 11(2–3) 279–298.
- Haas, Peter M (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” in *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. pp. 1-35
- Jordana, Jacint. Levi-Faur, David. Fernández i Marín, Xavier (2009). *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*. IBEI Working Papers, 2009/28.
- León, Mauricio. Vos, Roby. 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, S. (2005) “Transfer Payments, Mother’s Income and Child Health in Ecuador”. Unpublished manuscript, Cornell University.
- 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).

- 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.
- Osorio, Cecilia (2012a). “The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America”. Documento preparado para 2012 ECPR Joint Session, Antwerp, Abril 11-15 2012
- Osorio, Cecilia (2012b) “Cómo se difunden los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. Una propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión” en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.
- Palma, Julieta. 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.
- Programa de Gobierno de Ricardo Lagos E. (1999). *Para Crecer con Igualdad*.
- 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 of Social Policy of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, August 2010.
- 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, 167. 102 pp.
- Simmons, Beth. Dobbins, Frank and Garrett, Geoffrey (Eds.) (2008) *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sugiyama, Natasha Borges (2011). “The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas”. *Global Social Policy* 11(2–3) 250–278.
- Teichman, Judith (2007) “Redistributive Conflict and Social Policy in Latin America” in *World Development* Vol. 36, No. 3, pp. 446–460.
- 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”. División de Desarrollo Social. Colección Políticas sociales N°105, Santiago de Chile.
- Veras Soares, Fabio. Silva, Elydia (2010). Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities. Case studies of Brazil, Chile and Colombia. Working Paper number 69. International Policy Centre for Inclusive Growth
- 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
- Weyland, Kurt (2006). *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton University Press.

ANEXO

Cuadro N° 9: Los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina

	País	Nombre programa	Año inicio	Condicionalidades	% Gastos /PIB	Fuente recursos	Institución a cargo	% pobreza año de inicio del programa
1	Argentina	Familias por la Inclusión Social	2005	Asistencia a escuelas y chequeos de salud	0.12% (2006)	BID	Ministerio de Desarrollo Social	29,4 (2004, área urbana)
2	Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Asistencia escolar	0,28% (2007)	Recursos Públicos	Ministerio de Educación	54, 0 (2007)
3	Brasil	Bolsa Familia (ex Bolsa Alimentación y Bolsa Escuela 2001)	1995 (programa piloto)	Asistencia escolar y chequeos salud	0.43% (2006)	Recursos Públicos y Banco Mundial	Ministerio de Desarrollo Social, en cooperación con ministerios de Salud, Educación y otras agencias	37,5 (2002)
4	Chile	Chile Solidario	2002	Educación, empleo, vivienda, ingresos, vida familiar, y la documentación legal	0.08% del PIB 2005	Recursos Públicos	Ministerio de Planificación y Cooperación, y Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en cooperación con las municipalidades	20,2 (2002)
5	Colombia	Familias en Acción	2001	Asistencia escolar, chequeos salud y alimentación	0.30% (2006)	Banco Mundial	Agencia social para la acción social y cooperación internacional.	51,5 (2002)
6	Costa Rica	Avancemos (ex Superémonos 2000)	2006	Asistencia escolar y chequeos salud	0.02% (2005).	Banco Mundial	Instituto de Asistencia Social	20,3 (2002)
7	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Asistencia escolar y chequeos salud	0,49% (2006)	Recursos Públicos ahora. Antes BID	Programa de Protección Social bajo el Ministerio de Bienestar Social	51,2 (2004)

8	El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005	Asistencia escolar y chequeos salud	0,02% (2006)	Banco Mundial y BID	Secretaría Técnica de la Presidencia y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.	47,5 (2004)
9	Guatemala	Mi familia progresa	2008	Asistencia escolar y chequeos salud	0.2% de PIB en 2007.	Recursos Públicos	Sec. de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.	54,8 (2007)
10	Honduras	Programa de asignación Familiar (PRAF)	1990	Asistencia escolar y chequeos salud	0.02% (2006)	Recursos Públicos y BID	PRAF es un programa autónomo bajo la Secretaría de la Presidencia.	80,8 (1990)
11	México	Oportunidades (ex PROGRESA)	1995 (programa piloto)	Asistencia escolar y chequeos salud	0,44% (2006)	Recursos Públicos y Banco Mundial	Secretaría de Desarrollo Social	47,7 (1989)
12	Nicaragua	Red de Protección Social	2000	Asistencia escolar y chequeos salud	0,24% (2005)	Recursos Públicos y BID	Financiamiento y supervisión administrativa de Ministerio de la Familia, a nivel nacional y local.	69,3 (2002)
13	Panamá	Red Oportunidades	2006	Asistencia escolar y chequeos salud		Banco Mundial y BID	Ministerio de Desarrollo Social	29 (2007)
14	Paraguay	Tekoporá	2005	Asistencia escolar y chequeos salud	0.003% (2006).	Recursos Públicos	Agencia Presidencia para Asistencia Social	65,9 (2005)
15	Perú	Juntos	2005	Asistencia escolar y chequeos salud	0.11% (2006).	Recursos Públicos	Presidencia del Consejo de Ministros	48,7 (2005)
16	República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	Asistencia escolar y chequeos salud	0.04% (2004)	Recursos Públicos	Coordinación del Gabinete de Políticas Sociales	47,5 (2005)
17	Uruguay	Plan Equidad (ex Ingreso Ciudadano/PANES)	2005	Asistencia escolar y chequeos salud	0.39 (2006)	Recursos Públicos	Ministerio de Desarrollo Social	18,8 (2005 Total área urbana)
Fuente: el autor en base CEPAL (2011) y León (2008).								

Cuadro N°10: Listado entrevistados

	Rol	Fecha de Entrevista
1	Asesor presidencial	9/11/10
2	Director Nacional FOSIS	10/11 /10
3	Economista experto en Políticas Sociales	11/11/10
4	Economista, Experto PTC, CEPAL	9/11/10
5	Ex Director Dirección de Presupuesto	16/11/11
6	Ex Ministra MIDEPLAN	10/10/2008. En el marco investigación “Uso gubernamental del conocimiento científico”, ponencia presentada en Congreso Internacional IPSA 2009, Santiago de Chile
7	Ex Presidente de la República	20/06/11
8	Ex Subsecretario General de la Presidencia	8 /11/10
9	Experta en políticas sociales	10/11/10
10	Experta en políticas sociales	8/11/10
11	Experta en PTC, CEPAL	09/11/10
12	Experta en PTC. CEPAL	9/11/10
13	Experto Banco Mundial	20 /01/12
14	Experto en Políticas Sociales	12/11/10
15	Experto políticas sociales.	8/02/12
16	Jefa de Gabinete DIPRES	11/11/2010
17	Jefa División Social MIDEPLAN.	24/10/2008 En el marco investigación “Uso gubernamental del conocimiento científico”, ponencia presentada en Congreso Internacional IPSA 2009, Santiago de Chile
18	Experto PTC BM	20/01/2012
19	Experto PTC BM	02/02/2012
20	Experto PTC BM	10/02/2012
21	Experto PTC BM	08/03/2012
22	Ex Director Progresas/ Oportunidades	17/02/2012
23	Experto PTC BID	22/02/2012
24	Experto PTC BID	26/03/2012
25	Experto MRDC (27/02/2012
26	Experto BID	18/05/2012
27	Experto BID	29/05/2013
28	Experto FLACSO	11/06/2012
29	Experto Ministerio Desarrollo Social, Ecuador	12/06/2012
30	Ministro Desarrollo Social, Ecuador	12/06/2012
31	Experto Ministerio Desarrollo Social, Ecuador	13/06/2012
32	Directivo Ministerio de Desarrollo Social, Ecuador	13/06/2012

33	Experta Políticas Sociales, Ecuador	13/06/2012
34	Directivo Ministerios Desarrollo Social, Ecuador	18/06/2012
35	Ex Directivo Ministerio Desarrollo Social, Ecuador	12/06/2012