

Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno

Mechanisms of Diffusion for Conditional Cash Transfer Programs in Latin America: The Chilean Case

Mecanismos de difusão dos Programas de Transferência Condicional na América Latina. O caso chileno

Cecilia Osorio Gonnet*

Fecha de recepción: enero de 2015

Fecha de aceptación: julio de 2015

Resumen

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) se difundieron en América Latina desde mediados de 1990, y para el año 2010, 17 países de la región ya los habían implementado. La literatura científica presenta diversos mecanismos de difusión para comprender la lógica de este proceso, no obstante, se requiere mayor discusión sobre sus componentes y cómo abordarlos en el análisis empírico. Se presenta entonces una propuesta que avanza en identificar las características y en la operacionalización de los mecanismos de difusión de *emulación*, *aprendizaje y coerción*. Esta es testeada cualitativamente en el caso del proceso de formulación del programa Chile Solidario. Las conclusiones recogen el aporte de esta propuesta y se discuten los desafíos pendientes para continuar analizando procesos de difusión que permitan comprender los cambios de políticas públicas en la región.

Descriptores: políticas sociales; difusión; programas de transferencias condicionadas; mecanismos de difusión.

Abstract

Conditional Cash Transfer Programs (CCT) spread across Latin America beginning in the mid-1990s. By 2010, 17 countries in the region had implemented some sort of CCT program. The academic literature identifies diverse mechanisms of diffusion to understand the logic behind the process, however more discussion is still required about the various aspects of the diffusion process and how to treat them in empirical analysis. This article attempts to identify the characteristics and the operationalization of the various diffusion mechanisms of the CCT program: *emulation*, *learning* and *coercion*. These aspects are analyzed through a qualitative case study of the formulation of Chile's CCT program, *Chile Solidario*. The conclusions consider the contribution of this proposal and discuss the future challenges in analyzing diffusion processes that help us to understand broader changes in public policies in the region.

Keywords: social policies; diffusion; conditional cash transfer program; diffusion mechanisms.

Cecilia Osorio Gonnet. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona; Magíster en Social Policy and Planning in Developing Countries, London School of Economics and Political Science; y Cientista Política y Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

✉ cosorio@uahurtado.cl

* Los contenidos son parte de los hallazgos de la tesis doctoral de la autora, en Osorio 2014. Agradezco a Danilo Miranda, del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, por su valiosa colaboración en la edición final del artículo.

Resumo

Os Programas de Transferência Condicional (PTC) difundiram-se na América Latina desde mediados de 1990, e para o ano 2010, 17 países da região já os havia implementado. A literatura científica apresenta diversos mecanismos de difusão para compreender a lógica deste processo, entretanto, requer-se maior discussão sobre seus componentes e como abordá-los na análise empírica. Apresenta-se, assim, uma proposta que avança em identificar as características e na operacionalização dos mecanismos de difusão de *emulação, aprendizado e coerção*. Esta é testada qualitativamente no caso do processo de formulação do programa Chile Solidário. As conclusões recolhem a contribuição desta proposta e discutem os desafios pendentes para continuar analisando processos de difusão que permitam compreender as mudanças de políticas públicas na região.

Descritores: políticas sociais; difusão; programas de transferências condicionais; mecanismos de difusão.

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) se iniciaron en la década de 1990 principalmente como experiencias piloto a nivel regional y municipal. Para 1997 ya se encontraban en tres países: Brasil, México y Bangladesh, y para el año 2010 habían sido implementados en 29 naciones alrededor del mundo (Fiszbein y Schady 2009). 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 o educación (Cecchini y Madariaga 2011).

La mayor concentración geográfica de estos programas se encuentra en América Latina, donde al año 2010, 17 países ya los habían adoptado (León 2008; Fiszbein y Schady 2009).¹ Asimismo, los primeros programas a nivel mundial –Brasil y México– fueron desarrollados en la región y constituyen, junto con otros países, experiencias emblemáticas que han sido ampliamente difundidas y analizadas. Se caracterizan además por su extensa cobertura (113 millones de personas en la región al año 2010, según Cecchini y Madariaga 2011, 107) y porque, en comparación con el resto del mundo, son más amplios en cuanto a los beneficios que otorgan y sofisticados en cuanto a sus características institucionales (Fiszbein y Schady 2009, 38).

La evidencia sugiere que la numerosa presencia de los programas en la región es resultado de un proceso de difusión. Este se entiende como

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).

El enfoque de difusión permite así esclarecer este cambio de políticas en materia social y el por qué de la amplia diseminación de este tipo de programas en la región.

1 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, solo no los han implementado Cuba, Haití y Venezuela (León 2008; Fiszbein y Schady 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.

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión de *aprendizaje*, *coerción* y *emulación* que contribuya a la comprensión de los procesos de difusión de políticas públicas. Avanzar en esta línea es relevante dado que estos mecanismos constituyen una parte esencial de la explicación de este tipo de fenómeno, ya que permiten conjugar los aspectos externos y domésticos que influyen en la adopción. Asimismo este es un ámbito no suficientemente desarrollado en la literatura científica en cuanto a definir indicadores que permitan diferenciar entre, por ejemplo, *aprendizaje* o *emulación*. Los límites de cada uno son vagos, por lo que se requiere indicadores explícitos que entreguen certeza sobre la caracterización para asegurar su utilidad en la comprensión del fenómeno. Este es un aspecto clave a considerar durante la interpretación y la comprobación empírica (Meseguer y Gilardi 2009). Esta propuesta será aplicada a un caso de estudio, el proceso de adopción del programa de Protección Social Chile Solidario (CHS).² El objetivo es testear si los indicadores son pertinentes para identificar los mecanismos de difusión y los actores nacionales y externos presentes. Se busca abordar la relación entre los mecanismos y los procesos domésticos de formulación de políticas, ya que el primero no se puede comprender ni explicar sin considerar las características del segundo. La propuesta permitirá comprender el caso analizado, así como otras adopciones de políticas en procesos de difusión en América Latina.

El enfoque de difusión de política y sus mecanismos

Las preguntas que motivan el enfoque de difusión de políticas se refieren a dilucidar cuáles son las razones que explican la adopción de una innovación por parte de un Estado. El supuesto aquí es que esa decisión no se debe en exclusiva a razones internas. En la medida en que el enfoque de difusión se comenzó aplicar entre Estados, las investigaciones se han centrado en cómo los gobiernos adoptaban las políticas y cuáles eran las características de este proceso. El enfoque ha contribuido a este entendimiento considerando “la posibilidad de que las opciones de política en un país afectan a las opciones políticas de otros países, por lo que causan las políticas de convergencia” (Meseguer y Gilardi 2009, 528). Se asume una interdependencia entre países en el tiempo o la presencia de un actor central quien actúa como transmisor. Los países no actuarían de forma completamente independiente, pero tampoco de forma coordinada. Por tanto, el proceso de difusión se caracteriza por una descoordinada interdependencia (Elkins y Simmons 2005):

² Se usará como sinónimo al Sistema de Protección Social Chile Solidario, la denominación: programa Chile Solidario o CHS.

Bajo esta concepción, los gobiernos son independientes en el sentido de que toman sus propias decisiones sin cooperación o coacción, pero interdependientes en el sentido de que ellos influyen en las decisiones de otros gobiernos. En otras palabras, interdependencia descoordinada (Elkins y Simmons 2005, 35).

En la mayoría de los casos, el componente de difusión se utiliza para probar la hipótesis nula acerca de los factores nacionales socio-económicos y políticos como las causas del cambio de política. Ahora bien, es relevante explicitar que, si bien los estudios buscan comprobar la influencia de factores externos, estos tampoco son exclusivos causantes de la adopción de políticas. En efecto, “la mayoría de los eruditos han reconocido que pocas adopciones de políticas pueden explicarse únicamente en función de los determinantes internos (sin efecto de difusión) o difusión de las políticas (sin impacto de factores internos)” (Berry y Berry 2007, 224). De ahí la importancia de considerar modelos y métodos que contemplen ambos elementos, lo cual constituye un desafío para las investigaciones en la materia.

Un componente central del enfoque de difusión corresponde a los mecanismos a través de los cuales esta se desarrolla. Estos permitirían dilucidar la relación causal de adopción y si ella se debe a un afán de competencia entre Estados, si se busca emular decisiones que confieren cierto estatus en el concierto internacional o fue fruto de un proceso de aprendizaje que permitió identificar aquella política como la más pertinente y funcional (Elkins y Simmons 2005). De manera más específica, Simmons, Dobbins y Garret distinguen los siguientes mecanismos: *coacción*, *emulación*, *competencia* y *aprendizaje*. Sobre estos tipos de mecanismos existe relativo consenso, aunque las denominaciones pueden variar parcialmente, al igual que algunos componentes de su definición. El mecanismo de *coacción* o *coerción* se refiere a la imposición de las políticas a los gobiernos nacionales por organismos internacionales o de países poderosos. Por tanto, la convergencia de las políticas es promovida por los actores dominantes y se trata de un mecanismo que opera en sentido vertical. Los siguientes tres mecanismos operan en sentido horizontal entre los diversos actores. La *emulación* se produce cuando las políticas se adoptan por su valor social, en lugar de por su propio valor, buscando entonces legitimidad y estatus. En tercer lugar, existe una *competencia* cuando los países que disputan los mismos recursos adoptan la política de sus competidores por temor a una pérdida económica. Por último, el mecanismo del *aprendizaje*, que se refiere a la existencia de un conocimiento de la política en cuestión y a raíz de ello se toma la decisión de adoptarla (Simmons, Dobbins y Garret 2008). Según la discusión de la literatura, el *aprendizaje* sería “un mecanismo probablemente causante de la difusión de políticas. Las adoptadas en algunos países resultan experimentos naturales de los cuales otros pueden aprender” (Meseguer 2008, 323).

Propuesta de operacionalización para el análisis de los mecanismos de difusión

La definición de los mecanismos

Considerando lo comentado, una dificultad presente en los mecanismos es que involucran –aunque no siempre definidos de manera adecuada– dos componentes: los medios y las motivaciones. La atención puesta a uno u otro varía en los estudios de difusión y también según los métodos de investigación que apliquen. La identificación de los motivos y medios de cada uno contribuirá a definir con mayor precisión sus características y luego su operacionalización.

Dado que el objeto de estudio es la difusión de los PTC en la región, es necesario centrarse en los mecanismos que podrían explicar su esparcimiento. Considerando los cuatro más aceptados por la literatura –*aprendizaje, emulación, coerción y competencia*– es plausible esperar la existencia de los tres primeros y descartar el último. Ello, porque *competencia* se aplica mejor en los casos en que las decisiones adoptadas se refieren a intereses económicos y en el ámbito de los mercados, lo cual no es el caso de las políticas sociales. Sobre los tres mecanismos señalados, es preciso identificar las motivaciones y medios de cada uno para contribuir a su esclarecimiento. En el *aprendizaje*, la motivación es adoptar la política más adecuada para el problema; en ese sentido, puede ser calificada como interna o intrínseca, ya que emana de la definición de un problema público ante el cual los actores buscan una solución. La motivación central es la solución al problema público y la decisión de adoptar la política que ha sido implementada por otros países se debe al convencimiento de que es la solución adecuada. Los actores han llegado a esta convicción a través de un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que les permiten concluir que esta opción es la más pertinente para el problema en cuestión y el contexto nacional. En cuanto a la racionalidad del *aprendizaje*, se considera que este será en sí mismo limitado.³

Entre el mecanismo de *aprendizaje y emulación*, se generan algunas zonas grises que requieren ser esclarecidas. La motivación es emular a otros países con mayor estatus o adoptar la política porque es la tendencia general. Por tanto, el motivo es superficial y puede carecer de fundamento o ser muy débil. También posee un aspecto simbólico en el sentido de conferir un estatus al que se aspira y que será reconocido por otros. Ahora bien, esto no implica que el problema público no exista, sino que la decisión de adoptar aquella política en particular está más influida por la expectativa de imitar a un país referente o por formar parte de una tendencia regional o global.

3 Se ha asumido que la racionalidad es limitada. El modelo de racionalidad completa, en el que los actores consideran todas las alternativas y ello genera un cambio de opinión en cuanto a la temática, constituye un modelo ideal. La definición de racionalidad limitada parece mucho más adecuada para explicar la toma de decisiones, dadas las limitantes con afrontan los hacedores de políticas. No es posible conocer todas las alternativas posibles (y probablemente no sea racional hacerlo), no se conocen todos los medios disponibles ni todos los resultados (Mele y Rawling 2004).

Los medios utilizados en ese mecanismo, dadas las motivaciones, son más acotados. Y como la decisión de adoptar aquella política estaría determinada a priori por el deseo de emular, se realizaría un proceso de conocimiento acotado a esta alternativa, sin explorar otras. Al emular, la adaptación al contexto nacional será limitada, dado que se asumiría a priori que la iniciativa, tal como se observa en los otros países, es factible de ser aplicada en el ámbito nacional.

Respecto a *coerción*, esta presenta un grado menor de independencia (pero no nula) que los otros mecanismos. Las políticas son adoptadas debido a la presión o a incentivos, los cuales pueden ser positivos (como un préstamo) o negativos (como sanciones internacionales o una multa). En ese sentido, la motivación puede ser identificada como externa en relación con los otros mecanismos y se explicaría principalmente por la influencia de otro Estado o actor internacional (banca multilateral, organización internacional). En cuanto a los medios, se realiza un conocimiento acotado a la política impuesta y puede o no implicar adaptación al contexto nacional. El cuadro 1 resume lo planteado y presenta también los indicadores necesarios para operacionalizar esta propuesta. Estos últimos permitirán identificar, de manera adecuada en las fuentes primarias y secundarias, la evidencia que permita concluir la presencia de uno u otro mecanismo.

Cuadro 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 estatus 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 con 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.

Elaboración propia.

Actores del contexto nacional e internacional

Una debilidad de los modelos de análisis de procesos de difusión es asumir a los hacedores de políticas y a los políticos como un conjunto uniforme, lo que los convierte en una caja negra. Es necesario clarificar, al menos, quiénes intervienen en los procesos, cuáles son sus competencias, si se encuentran vinculados con redes o a comunidades epistémicas. Así, es importante distinguir entre los burócratas y los políticos, en cuanto a los primeros se los define como los funcionarios del aparato público y que por tanto tienen una permanencia en el Estado. Presentan así más continuidad y sistematicidad en cuanto a su presencia en el proceso de formulación de políticas. Puede suponerse que privilegiarían una toma de decisiones basada en la continuidad y la tradición de los antecedentes en las políticas. La base de su conocimiento y de sus propuestas está determinada por el conocimiento acumulado de la institución a la que pertenecen. Asimismo su margen de acción está limitado por las normativas de la institución de la que son parte y sus atribuciones son más limitadas. Ahora bien, en este grupo es preciso identificar aquellos actores que han sido nombrados en un cargo de confianza y quiénes han desarrollado una carrera de funcionario en la administración pública. Ello significará variaciones parciales en los aspectos antes mencionados. El segundo grupo se refiere a los cargos de autoridad política nombrados desde el ejecutivo, las autoridades de este último y del poder legislativo. Este grupo de actores tiene mayor margen de acción y de atribuciones, lo cual, junto a sus intereses, pudiera implicar tomas de decisiones más ideológicas y coyunturales.

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 (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), organismos internacionales dependientes de la Organización de Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y regionales como la Organización de Estados Americanos). En relación con 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. Acerca de los otros organismos, es más acotado a la ayuda técnica, consejería y generar espacios de intercambio y de aprendizaje. Ahora bien, se asume que estos organismos son autónomos (Barnett y Finnemore 2004) y que ejercen poder no solo a través de mecanismos tangibles sino que definen también el discurso acerca del bienestar social (Deacon 1997).

Los organismos internacionales con cobertura global a nivel mundial y regional actúan en una amplia gama de temas. Aquellas organizaciones que comparten objetivos e intereses pueden converger defendiendo ciertas políticas y programas a través

de diversos tipos de acciones. La primera de ellas consiste en préstamos monetarios, que es de hecho el objetivo principal de los bancos multilaterales. En segundo lugar, las organizaciones internacionales proporcionan asistencia técnica a los acuerdos oficiales con países. Esas formas de acciones son bastante evidentes en el caso de los bancos multilaterales. Sin embargo, la existencia de préstamos monetarios no implica necesariamente la búsqueda de modelos específicos; además, la influencia puede ser importante sin ningún préstamo del banco para el país. Un tercer tipo de acción, llamada actividades mediadoras, implica la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y las políticas nacionales (Bradford 2009). Organizaciones dedicadas a la política de mediación “funcionan como espacios donde todo tipo de experiencias pueden ser transmitidas y comparadas, donde las ideas se generan y comparten, y donde las formas de acciones se discuten” (Jacobsson 2006, 208). Por último, es posible identificar una cuarta forma de acción –exhortación– de estos organismos para alcanzar el cambio de políticas en los ámbitos domésticos. Mediante documentos, informes y otros formatos, se empaquetan las ideas y enseñanzas de las etapas de mediación en planes de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento e impulsar políticas específicas (Bradford 2009),⁴ que luego son difundidos a través de los medios de comunicación especializados de forma intensa (ver los indicadores propuestos para este tipo de actividades en el cuadro 2).

38

Cuadro 2. Organismos internacionales

Tipo de actividades	<i>Préstamos monetarios</i> (exclusivo de la banca multilateral).
	<i>Ayudas técnicas formales e informales</i> que son solicitadas por los gobiernos para apoyar el desarrollo de políticas.
	<i>Actividades mediadoras</i> 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 implican la contratación de expertos para guiar el diálogo y entregar recomendaciones a los burócratas y los políticos (Bradford 2009).
	<i>Actividades de exhortación</i> que buscan un cambio en las políticas. Se empaqueta las ideas y las lecciones generadas de las actividades de mediación de las etapas 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 reconocida experiencia y competencia

⁴ Se ha tomado estas definiciones de actividades mediadoras y exhortativas de Bradford 2009 porque ellas permiten ilustrar adecuadamente las actividades de los organismos internacionales en un caso de difusión de políticas.

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, ONG, burócratas, periodistas y líderes de opinión, entre otros) trabaja (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 (indicadores propuestos en el cuadro 3).

Cuadro 3. Comunidades epistémicas

Indicadores	Expertos que la integran.
	Cómo transmiten el conocimiento acerca de los programas.
	Vías de contacto con burócratas y políticos.
	Publicaciones de los miembros de la comunidad, testimonios ante órganos legislativos, discursos, relatos biográficos y entrevistas (Haas 1992, 35).

Metodología aplicada al caso de estudio

La metodología utilizada para aplicar esta propuesta fue un análisis cualitativo de un caso de adopción de PTC, el programa Chile Solidario. Siguiendo de un modo general la lógica del seguimiento de procesos (*process tracing*) se buscó identificar los actores, momentos del proceso de formulación del programa y los hechos que se configuran en el proceso de adopción del programa y que permitirán identificarlo como un proceso de aprendizaje, emulación o coerción. Ello, aplicando la propuesta de operacionalización de los mecanismos y la identificación de los actores y sus actividades ya comentadas y señaladas en los cuadros 1, 2 y 3.

La elección del programa chileno se debe a que su adopción se sitúa en la mitad de una ola de difusión de PTC que se inició en 1990 y persiste hasta hoy. Por tanto no es uno de los emprendedores de la ola, lo cual permite considerar los factores de influencia de la difusión en un momento en el cual ejercerían influencia. Por último, junto con las experiencias de Brasil y México, ha generado la atención de la Academia, de organizaciones internacionales y multilaterales y de otros países (Vera 2010) por sus complejos componentes.

La recolección de evidencia empírica fue principalmente a través de fuentes escritas como documentos oficiales del gobierno, legislación y discursos. Asimismo, fuentes secundarias como informes de expertos y organismos internacionales sobre los PTC, análisis del proceso de formulación del programa y literatura secundaria. Esta información fue complementada con fuentes primarias a través de la realización de 18 entrevistas semi-estructuradas con base en un cuestionario inicial que permitía incluir nuevas interrogantes si era pertinente. Los entrevistados fueron hacedores de políticas, políticos, asesores presidenciales y expertos en políticas sociales nacionales e internacionales a los cuales se contactó en Chile durante dos períodos, entre el 8 y 12 de noviembre de 2010 y entre agosto y diciembre de 2012. La elección de los entrevistados se realizó identificando primero a quienes estuvieron directamente involucrados en los procesos de adopción de cada programa. Una vez configurado este grupo inicial, se amplió el número de entrevistados recogiendo sugerencias de los primeros entrevistados respecto a qué personas podrían entregar información clave para el estudio. Por tanto, se utilizó una combinación de elección de muestra por conveniencia y por efecto bola de nieve (Atkinson y Flint 2001).

El Programa de Transferencia Condicionada chileno: Chile Solidario

El Sistema de Protección Social Chile Solidario (CHS) fue anunciado en el discurso del 21 de mayo de 2002 por el Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), respaldado por la coalición Concertación de Partidos por la Democracia, que llevaba en el poder desde el retorno a la democracia en 1990. Comenzó a operar ese año y todavía forma parte de los programas para la superación de la pobreza.⁵ Su objetivo era “mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (Raczynski 2008, 10). Para ello se definen 53 condiciones mínimas de calidad de vida, agrupadas en siete pilares y se adopta una estrategia de acción que toca tanto la demanda (las familias) como la oferta (servicios y programas).

El CHS tiene cuatro ejes: apoyo psicosocial personalizado, bono de protección a la familia, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promo-

5 En mayo de 2012 se creó un nuevo programa, el Ingreso Ético Familiar, que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer (Ley 20 595). Este subsistema, creado a través de la Ley 20 595 (17 de mayo de 2012), forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social ya existente y complementa al anterior Subsistema de Protección Social llamado Chile Solidario (ver: <http://www.ingresoetico.gob.cl>). El Ingreso Ético Familiar coexiste durante 2012-2013 con el CHS, con un conjunto de medidas transitorias que aseguran la cobertura de quienes entraron a CHS, aunque a partir de 2014 ya no ingresarían nuevos beneficiarios a este último (Ley 20.595). No obstante lo anterior, dado el cambio de administración en el año 2014, a la fecha de cierre de este artículo no es clara la situación futura del CHS.

ción social. El apoyo psicosocial se otorga a las familias durante dos años para ayudarlos con el cumplimiento de los 53 mínimos establecidos y es realizado por monitores profesionales. El bono de protección es una transferencia monetaria decreciente, condicionada al cumplimiento del contrato familiar. Este beneficio se entrega a la mujer (jefa de hogar o pareja del jefe de hogar) (Cohen y Franco 2006). El componente subsidios monetarios garantizados consiste en asegurar a las familias incorporadas al programa y que cumplan con los criterios de elegibilidad, el acceso expedito a un conjunto de transferencias monetarias estatales. Por su parte, el componente de acceso preferencial a programas de promoción social proporciona a los hogares beneficiarios acceso prioritario a los programas y servicios estatales (Cohen y Franco 2006).

Análisis del mecanismo de difusión, actores y proceso de formulación de políticas

A continuación se exponen los principales hallazgos que emergen al aplicar los indicadores propuestos para la comprensión de la adopción del CHS y que señalan, de manera preeminente, la presencia del mecanismo de aprendizaje. Ello, ya que el proceso de formulación responde a un mecanismo que implicó el conocimiento de diversas alternativas, evaluaciones y análisis de las características del programa a adoptar. Por tanto, se descarta la presencia de los mecanismos de coerción o emulación.

Comenzando por las motivaciones de los actores, es importante consignar que la iniciativa no se encontraba dentro del programa de gobierno con el que fue electo Ricardo Lagos. Para el momento en que fue adoptado el programa, la pobreza en el país había disminuido entre 1987 y el año 2000 de un 45,1% a 20,6%, y la indigencia de 17% a 5,7% (Cohen y Franco 2006). No obstante esta satisfactoria disminución, para el año 2002 el diagnóstico del Gobierno señalaba aspectos preocupantes. En términos absolutos, la pobreza lo había hecho más que la indigencia, pero la intensidad del decrecimiento de la primera había decaído a partir de 1996; entre 1998 y 2000 solo lo hizo del 21,7% al 20,1% (Puentes 2010). En el caso de la indigencia, luego de un descenso significativo entre 1990-1996 del 13% al 5,7%, no se había observado variaciones importantes entre 1996-2000⁶ (Puentes 2010; Cohen y Franco 2006). Esta evidencia —el estancamiento en la reducción de la indigencia o de lo que se llamó el núcleo duro de la pobreza— junto con el hecho de que políticos y técnicos del Gobierno comenzaron a cuestionar la eficacia de la política social aplicada hasta la fecha, contribuyó a que la pobreza se instalara en la agenda pública con fuerza (Puentes 2010).

Ello motivó al Gobierno, y en específico a la Presidencia, a buscar alternativas de programas. Otros dos actores gubernamentales, el Ministerio de Planificación y

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

Desarrollo (MIDEPLAN)⁷ y la Dirección de Presupuestos (DIPRES, entidad dependiente de Ministerio de Hacienda) ya se encontraban analizando la problemática con profundidad (Palma y Ruz 2005).

En específico, directivos y analistas de MIDEPLAN y de DIPRES tuvieron un rol importante estudiando alternativas y propuestas durante casi dos años antes de la adopción del CHS. En este proceso de aprendizaje, se consideró de manera importante la experiencia nacional y se calibró con marcos conceptuales externos. Programas pilotos realizados en comunas de Santiago y regiones, la Matriz de Riesgo proveniente del Banco Mundial y el enfoque integral de pobreza que MIDEPLAN ya estaba trabajando configuraron un marco conceptual que avaló los componentes y actividades del programa. En ese sentido, se destaca la existencia de conocimiento acumulado en este Ministerio a través de documentos de trabajo y discusiones previas sobre el tema, lo que permitió además que este proceso de aprendizaje fuera más completo.

Considerando los indicadores acerca de los medios de difusión, resalta el hecho de que la presencia de expertos de otros países fue muy baja. La realización de seminarios o conferencias –las actividades mediadoras de organismos internacionales– no era tan significativa en ese momento, y de hecho el primer Taller Internacional organizado por el Banco Mundial al respecto fue realizado en Puebla entre el 29 de abril y 2 de mayo de 2002, solo unos días antes del anuncio presidencial del programa (Ayala Consulting Co 2003). En este sentido, los hacedores de políticas de MIDEPLAN y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) conocían las experiencias de Brasil y México, con sus fortalezas y debilidades, pero habrían privilegiado un PTC con características particulares (entrevista a directivo de FOSIS).

Cabe destacar que un conjunto de actores relevantes fueron los expertos en la materia provenientes de varias ONG y centros de estudios. La inclusión de muchos de ellos en el aparato público desde la década de 1990 contribuyó en este sentido y luego las conexiones entre quienes estaban en el Estado y quienes continuaron en la sociedad civil permitió generar debates e intercambio de ideas, que en el caso del CHS fue significativo. Ello favoreció la generación de un cierto consenso respecto a la perspectiva teórica desde dónde debía analizarse y proponer soluciones para la pobreza y la indigencia. No obstante, su capacidad de veto o la participación vinculante en el proceso de toma de decisiones es limitada. El proceso de formulación no otorga espacios institucionalizados para ello, ya que de hecho en esta ocasión su presencia se debió a la iniciativa presidencial de convocarlos.

Esta red de expertos dentro y fuera del Estado probablemente constituye una comunidad epistémica nacional que ha sustentado marcos conceptuales y enfoques acerca de las políticas sociales desde la década de 1980, y al respecto se requiere un mayor análisis. Junto con ello, en la propuesta de indicadores se ha señalado a las

7 Hoy Ministerio de Desarrollo Social, desde el año 2011.

comunidades epistémicas como un actor internacional influyente en el proceso de difusión regional (Franzoni y Voorend 2011; Osorio, 2012). En este sentido, la constatación de estos expertos nacionales establece el desafío de observar la vinculación entre estos expertos y la comunidad regional.

El rol de Banco Mundial (BM) se identificó como apoyo técnico formal y más tarde como préstamo monetario para la implementación y la capacitación de los monitores del programa (Palma y Ruz 2005), dos de las actividades que se han definido para los organismos internacionales. Su relación era más formal con DIPRES que con MIDEPLAN. No obstante, ambos actores reconocían la autoridad como experto del Banco y sus recomendaciones. En esa línea, se utilizó la Matriz de Riesgo del BM, la cual es parte de su influencia a través de exhortación, al recomendar un instrumento que fue incorporado por el Ministerio. Sin embargo, la influencia del BM fue acotada. Formó parte del proceso de formulación, pero no predominó. De hecho, se sostiene que durante el proceso habría insistido en que se considerara en el CHS una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual no fue incluido (Teichman 2009). Esto da luces respecto a cómo la influencia de estos actores es acotada en la medida de que los actores e instituciones domésticas son estables, fuertes y con capacidades técnicas; incluso con préstamos monetarios involucrados.

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 para la Presidencia. Este trabajo en conjunto obligó a dos ministerios 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 acreditaban su propuesta. De hecho, la utilización de la Matriz de Riesgo avalada por el BM constituía también una opción estratégica ya que los enfoques provenientes de esta organización bancaria eran receptados 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” (entrevistas a directiva MIDEPLAN). Se observa así la autoridad con base en el conocimiento experto ejercido por estos organismos y que contribuye a legitimar y avalar propuestas entre los actores nacionales.

Se observa entonces un proceso de aprendizaje racional, pero acotado. MIDEPLAN, ante la exigencia del Presidente de presentar propuestas en 100 días, recurrió a las propuestas que tenía disponibles y que venía trabajando. De hecho, la propuesta de ampliar el programa PUENTE se realizó sin todavía disponer de evaluaciones acerca de este piloto. En el caso de DIPRES ocurrió algo similar en cuanto a que recurrió a lo que ya habían estado debatiendo en conjunto con el BM. Todo este proceso no tomó más de cuatro meses, lo cual para el diseño de un sistema de esta magnitud es un período breve de tiempo. Estos dos actores presentaron así al Presidente sus propuestas, una integral (MIDEPLAN) y una asistencial (DIPRES), que respondían a

enfoques diferentes acerca de la pobreza. El Ejecutivo combinó ambas en un Sistema de Protección Social.

En este punto el Presidente jugó un rol central en el diseño grueso del programa al tomar distintas propuestas para abordar el problema de la extrema pobreza y vincularlas para dar forma al Chile Solidario. Se trató de una decisión pragmática, donde se consideró las alternativas disponibles y se armó un modelo. Con lo cual, se observa un proceso de aprendizaje limitado. Además, la figura del Presidente en este caso es particular y se destaca el hecho de que es el actor político nacional significativo del proceso, frente a numerosos actores definidos como burócratas. Dado el fuerte presidencialismo en Chile (Huneeus 2009), las atribuciones son amplias en muchos ámbitos. En especial en esta política el Presidente estableció la creación de este programa como una prioridad a partir de enero de 2002, asignó tareas específicas y forzó el trabajo interministerial, la cooperación y la búsqueda de acuerdos. Realizó un seguimiento personal al tema y se involucró en gran manera (entrevista al expresidente de la república y asesor presidencial).

Concluyendo, la aplicación de los indicadores propuestos para la comprensión de los mecanismos de adopción permite concluir los hallazgos comentados en esta sección en relación con la presencia de un mecanismo de aprendizaje en el caso del Chile Solidario. Al aplicarlo a la matriz (cuadro 1), se obtiene una síntesis que ilustra el ejercicio de análisis realizado (cuadro 4).

Cuadro 4. Programa Chile Solidario 2002-2010. Mecanismo de difusión: aprendizaje

Motivación	Indicador
Abordar el problema del núcleo duro de la pobreza. Plantear una política relevante para el tema pobreza, que se situó en la agenda pública, año 2001-2002, y que estaba siendo demandado por diversos actores.	Evidencia empírica del problema a través de resultados Encuesta CASEN, que señalaban el estancamiento en la disminución de indigencia. El tema es debatido en la agenda pública por diversos actores.
Medios	Indicador
Conocimiento acumulado en entidades sociales acerca de la pobreza. Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de DIPRES acerca de las debilidades de la oferta programática en materia social, con el apoyo e influencia del BM en su diagnóstico. Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de MIDEPLAN para abordar desde un enfoque integral la pobreza. Debate de alternativas por parte de actores institucionales (Presidente, DIPRES, MIDEPLAN, asesores) y actores de la sociedad civil (ONG, centros de estudios y expertos).	Ficha CAS (hoy Protección Social), Encuesta CASEN. DIPRES estudia la temática y solicita un informe acerca de Protección Social al BM. MIDEPLAN, a través de la División Social, estudia diversas experiencias de programas sociales, las que serán utilizadas en la Estrategia de Superación de Pobreza. Seminario Presidencial con actores institucionales y de la sociedad civil. Un segundo seminario de debate en uno de los centros de estudios. Reuniones entre MIDEPLAN/FOSIS y DIPRES.

Elaboración propia.

Conclusiones

El caso del programa Chile Solidario ha permitido aplicar los indicadores propuestos para identificar el mecanismo de difusión que explicaría la adopción del programa durante la ola de difusión de los PTC en América Latina. En ese sentido, la evidencia señala un mecanismo de aprendizaje en cuanto a que las motivaciones tienen origen en una problemática importante en la agenda pública. En cuanto a los medios de adopción, fue un proceso de conocimiento, estudio y evaluación de alternativas que concluyó en una propuesta que considera aspectos comunes a otros PTC, pero que denota una elaboración nacional. No se observan presiones ni incentivos que pudieran ser indicadores de un mecanismo de coerción.

La adopción a través de un proceso de aprendizaje contribuye además a explicar que un programa adoptado presente similitud en los componentes básicos –comparando con el conjunto de programas de la región– pero divergencia en cuanto a contener importantes componentes particulares. En los casos de emulación, pudiera observarse programas que pueden ser calificados más como una copia a otros modelos de la región sin características relevantes propias. Por tanto, otra pregunta a explorar a futuro tiene que ver con esclarecer la influencia de los mecanismos de difusión con las características finales de los programas adoptados. Ello, aplicado a más casos en la región, permitiría una comprensión más profunda acerca del *cómo* y *qué* adoptaron los países de la región en esta ola de difusión de los PTC.

El caso de estudio también ha relevado la presencia de actores que si bien no tienen capacidad de toma de decisión al interior del proceso, pueden ejercer una influencia significativa, tales como los expertos en materia de política social. Se ha constatado la presencia de una comunidad epistémica regional (Osorio 2014), que si bien en este caso no habría sido significativa, merece atención en cuanto a analizar su relación con posibles comunidades nacionales o su presencia en organismos nacionales que le permitan incidir en los procesos de toma de decisión. Este hallazgo también se torna relevante para la comprensión del proceso de difusión regional de los PTC, pero asimismo, para el conjunto de las políticas sociales en América Latina. Si la región cuenta hoy con una comunidad de expertos en la región, podrían ellos implicar un desplazamiento de otras comunidades u otros actores internacionales que históricamente han ejercido influencia (por ejemplo, la banca multilateral). Asimismo cabe explorar el grado de incidencia y/o de diálogo de estos expertos frente a los formuladores de políticas nacionales, lo cual es relevante para comprender los procesos de cambios en las políticas sociales.

Algunas preguntas futuras se refieren a la importancia de la capacidad institucional de los actores domésticos (recursos de conocimiento y cooperación): ¿una mayor capacidad institucional contribuye a que se desarrollen mecanismos de aprendizaje por sobre emulación y coerción? En el caso chileno, la capacidad ins-

titucional de MIDEPLAN y de DIPRES sería la variable que explicaría que se hubiera desarrollado aprendizaje y no emulación. El proceso se desarrolló en la mitad de la ola de difusión, cuando los PTC más relevantes, México y Brasil, ya se estaban implementando. Asimismo, desde MIDEPLAN y DIPRES tuvieron contacto y comunicación con expertos de la banca multilateral. No obstante, a pesar de la existencia de estas vías de incidencia de las experiencias externas, los actores nacionales solo consideraron parte del conocimiento acerca de los programas regionales y otros indirectamente relacionados (como la matriz de riesgo del BM) para diseñar un programa particular con predominancia de componentes de origen endógeno. En consecuencia, una discusión pendiente y que sobrepasa los límites de este artículo, es profundizar sobre el rol y las características de estos actores institucionales en los procesos de formulación de políticas sociales para la región. Ministerios de Hacienda, de Desarrollo Social y otros ministerios ejercen un rol central y se requiere avanzar y distinguir su trayectoria histórica, sus capacidades y la evolución de sus atribuciones en el proceso de diseño e implementación de las políticas y en el diálogo con los restantes actores nacionales e internacionales.

En conclusión, la propuesta de operacionalización para los mecanismos de adopción contribuye a los estudios de difusión de políticas y en particular a la comprensión de la diseminación de los PTC en la región. Esta difusión regional, que tuvo como resultado un cambio en las políticas a nivel nacional, debe ser analizada considerando el fenómeno más allá de los límites de cada país, sopesando a su vez las características del proceso doméstico de formulación de políticas y sus actores. La conjunción de estos dos niveles de análisis, regional y nacional, aplicado aquí para el caso chileno, es entonces fundamental para una comprensión exhaustiva de los procesos de cambios de políticas sociales en América Latina.

46

Bibliografía

- Ayala Consulting Co. 2003. *Informe final. Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): experiencias operativas*. Quito: preparado para Banco Mundial.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Nueva York: Cornell University Press.
- Berry, France Stokes y William Berry. 2007. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research". *Theories of the Policy Process*, editado por Paul. A Sabatier y Christopher M. Weible, 223-260. Westview: Boulder.
- Cecchini, Simon y Aldo Madariaga. 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

- Chile. 2009. “Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo”. Ley 20 379, 12 de septiembre.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2006. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Deacon, Bob, Michelle Hulse y Paul Stubbs. 1997. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. Londres: Sage.
- Elkins, Zachary y Beth Simmons. 2005. “On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 598, 33-51.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. World Bank.
- Franzoni, Juliana Martínez y Koen Voorend. 2011. “Actors and Ideas Behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador”. *Global Social Policy* 11 (2-3), 279-298.
- Haas, Peter M. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization* 46 (1), 1-35.
- Huneus, Carlos. 2009. “La democracia presidencial en Chile”. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencia*, coordinado por Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur y Xavier Fernández i Marín. 2009. *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*. *IBEI Working Papers* 20 (10), 1-27. doi: 10.1177/0010414011407466.
- 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).
- Mele, Alfred y Pierre Rawling. 2004. *The Oxford Handbook of Rationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Meseguer, Covadonga y Fabrizio Gilardi. 2009. “What is New in the Study of Policy Diffusion?” *Review of International Political Economy* 16 (3), 527-543.
- _____. 2008. “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”. *Política y Gobierno* 15 (2), 315-351.
- Osorio Gonnet, Cecilia. 2012. “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. Ámberes, 11-15 de abril.
- _____. 2014. “La difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010”. Tesis para Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

- Palma, Julieta y Miguel Ángel Ruz. 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.
- Puentes, German. 2010. "Unravelling the Policy-Making Process: The Case of Chilean Poverty-Alleviation Policy". Tesis para Doctorado en Filosofía. Departamento de Políticas Sociales. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Raczynski, Dagmar. 2008. *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. San Pablo, Brasil y Santiago de Chile: IFHC / CIEPLAN.
- Simmons, Beth, Frank Dobbins y Geoffrey Garrett, eds. 2008. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Speth, James Gustave y Peter Haas. 2006. *Global Environmental Governance*. Island Press: Washington DC.
- Teichman, Judith. 2009. "Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in México and Chile". *International Political Science Review* 30 (1), 67-87.
- Veras Soares, Fabio y Silva Elydia. 2010. "Conditional Cash Transfer Programs and Gender Vulnerabilities. Case Studies of Brazil, Chile and Colombia". *Working Paper International Policy Centre for Inclusive Growth* 69, 1-32.