



PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO de HISTORIA POLÍTICA

Think Tanks y Pobreza en América Latina

El rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México¹

Gerardo Uña, Carina Lupica y Luciano Strazza²

Introducción

Uno de los principales problemas que enfrenta América Latina son los elevados niveles de pobreza y desigualdad en los cuales se encuentran inmersos gran parte de su población. De acuerdo a los datos de CEPAL (2007), el 36.5% de la población de la región (194 millones) vive por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 13.4% (71 millones) se halla por debajo de la línea de indigencia. Si bien este tema siempre ha tenido presencia en la agenda pública, es en las últimas décadas donde las reiteradas crisis socio económicas que afectaron a la región ponen una vez más de manifiesto su relevancia. Sin dudas que un tema de tal complejidad y magnitud, como la falta de recursos y oportunidades de gran parte de la población, requiere grandes esfuerzos para su solución, y no solo de los gobiernos y burocracias públicas, sino de todos los actores que pueden participar y/o generar soluciones para modificar esta situación.

En este contexto, las políticas sociales son de gran importancia para ayudar a revertir este escenario, aún más considerando el debilitamiento del trabajo formal como eje de la integración social. Teniendo en cuenta esta relevancia de las políticas sociales, sin dudas que el rol de los actores, tanto estatales como aquellos provenientes de los ámbitos académicos, de los think tanks o de las organizaciones de la sociedad civil, que participan en ella es una dimensión que necesariamente debe ser analizada con mayor profundidad. Pero, a pesar de esta creciente importancia de las políticas sociales en la región, y el cada vez mayor rol de los think tanks y

¹ El presente artículo será publicado en la versión en inglés del libro compilado por Adolfo Garcé y Gerardo Uña “*Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica*”.

Deseamos agradecer al International Development Research Centre (IDRC) de Canadá por el apoyo brindado para realizar esta investigación, así como a todos los entrevistados y/o contactados por su buena predisposición para guiarnos y brindarnos sus conocimientos sobre los casos estudiados. Como es habitual, los errores y/o omisiones son exclusiva responsabilidad de los autores.

² Gerardo Uña es Consultor del Banco Mundial en Argentina, Chile, México, Perú y Paraguay, Co fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena e Investigador Asociado de CIPPEC; Carina Lupica es Directora Ejecutiva de la Fundación Observatorio de la Maternidad, Miembro de la Comisión Nacional de Cáritas e Investigadora Principal de la Fundación Siena; Luciano Strazza es Investigador de la Fundación Siena.

expertos, que generan conocimiento y buscan influir en los decisores públicos, la participación de estos actores en el campo de las cuestiones sociales aún se encuentra relativamente inexplorada.

Por lo tanto, partiendo de la premisa que analizar y comprender el rol y los intereses de todos los actores que participan de las políticas públicas es central para comprender de mejor forma sus resultados, el objetivo de la presente investigación es realizar un primer abordaje sobre la participación de los *think tanks* y *expertos* –especialistas, académicos o investigadores con trayectoria profesional – en las distintas etapas de las políticas sociales en América Latina.

Es necesario aclarar, que para realizar esta investigación se acotó el campo de estudio a una de las facetas de la política social: la lucha contra la pobreza. Dentro de ella se escogieron como unidades de análisis tres casos relativos a programas de transferencias condicionadas de ingresos, el Progres-a-Oportunidades (México); el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina) y el Programa Chile Solidario (Chile), los cuales presentan casos ilustrativos de este tipo de acciones en la región.

Si bien la participación de los *think tanks* y *expertos* presenta múltiples dimensiones e implicancias, en este estudio se pretenden explorar dos hipótesis centrales. La primera de ellas postula en América Latina un escaso número de *think tanks* se abocan al análisis y la generación de propuestas en materia de políticas sociales, y en particular a la generación de propuestas tendientes a la implementación de programas de transferencias de ingresos. La segunda hipótesis plantea que aquellos *think tanks* que si participan en las políticas sociales, lo hacen fundamentalmente en las etapas de formulación y en el monitoreo y evaluación de la misma, pero presentan un bajo nivel de participación en la identificación y priorización de esta temática en la agenda pública.

Con el propósito de profundizar el análisis de estas dos hipótesis centrales, y de esta forma abordar la relación entre los *think tanks* y las políticas sociales en América Latina, este estudio se organiza en cuatro secciones. En la Sección I se describe el marco teórico y los conceptos claves utilizados, mientras que la descripción del contexto político social en el cual surgen los tres programas de transferencias de ingresos condicionadas seleccionados, y cuáles son sus objetivos y beneficios forma la Sección II. Por su parte, en la Sección III se analizan las características de los *think tanks* que participan en la política social, de forma se produce esta participación y en qué etapa lo hacen. Finalmente, y a modo de conclusión final, en la Sección IV se desarrollan los principales hallazgos de la investigación a la luz de las hipótesis propuestas en este estudio.

Sección I

Definición de conceptos claves

I.1. Policy Making Process³

En primer lugar resulta conveniente definir el ámbito donde se produce la participación de los think tanks y expertos. En este sentido, es posible definir *Policy Making Process* como el proceso a través del cual se debaten, elaboran, aprueban e implementan las políticas públicas. El mismo puede caracterizarse como un “juego” en el que una cantidad variable de “actores” interactúan en una “arena de negociación”, con el fin de imponer o hacer prevalecer sus ideas y/o intereses.

Los participantes de este proceso pueden ser clasificados en dos grupos: los actores formales y los informales. Los partidos políticos, la burocracia estatal, los presidentes, los gabinetes, las legislaturas y los tribunales, entre otros, son ejemplos de actores formales. Mientras que el sector privado, los movimientos sociales, los medios de comunicación, los think tanks y los expertos son parte del grupo de los actores informales.

La diferencia esencial entre uno y otro conjunto de actores es que los formales son aquellos que desempeñan roles asignados constitucionalmente, mientras que los informales no. Aún así, los actores informales desarrollan papeles importantes en el *Policy Making Process*, ya que en reiteradas oportunidades su participación impacta en los procesos de negociación, en los resultados obtenidos y/o en la implementación de las políticas públicas.

Para poder interpretar “el juego” o las interacciones que se establecen entre los actores en las “arenas de negociación”, se deben comprender los roles que cada uno desempeña, los intereses que los movilizan, las capacidades que poseen y las preferencias y expectativas que tienen del posible comportamiento del resto de los participantes.

Asimismo, es importante conocer las características del escenario o la naturaleza de las “arenas de negociación”. En este caso también pueden clasificarse en formales –comisiones legislativas, gabinetes –, e informales –el espacio público, por ejemplo –. Por último, estos ámbitos de negociación adquieren mayor o menor nivel de transparencia en función del grado de transparencia, institucionalidad y visibilidad pública que posean. Un debate legislativo en el plenario tendrá mayor nivel de transparencia que una reunión para tratar un tema específico entre un funcionario y una asociación que representa a un determinado sector.

En síntesis, el comportamiento de los actores en las “arenas de negociación” puede interpretarse como el resultado de sus intereses, incentivos y recursos, las expectativas respecto a las acciones

³ El desarrollo de este punto se realiza sobre la base de Stein., Tomassi, Echevarria, Lora y Payne (2006).

del resto de los actores, el funcionamiento de las instituciones políticas y las reglas institucionales básicas. Este conjunto amplio y variado de aspectos que incentivan el accionar de los actores provoca que el *Policy Making Process* sea complejo.

Aplicando este marco conceptual, y considerando que el mismo permite realizar un análisis modular, en donde es posible descomponer ciertas etapas o procesos específicos de una política pública, en el presente artículo se analiza el rol de los *think tanks* y *expertos* – actores informales – en la política social de lucha contra la pobreza en América Latina.

I.2. ¿Qué son los *think tanks* y los *expertos* y por qué se los considera actores relevantes en el proceso de las políticas públicas?

Aún existe cierta dificultad para establecer una definición unívoca del concepto de *think tank*. Las diferencias observadas en cuanto a fines, objetivos, estructuras y formas de intervención de estos actores peculiares inducen a que con esta terminología se designen un número de organizaciones muy diversas. Sin embargo, se cuenta con una serie de parámetros que permiten acceder a una definición de utilidad para dar cuenta de ésta figura compleja.

Sobre la base de Uña (2006), en el presente trabajo se entiende por *think tanks* a aquellos institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas públicos con el fin de influir sobre el proceso de las políticas públicas. Considerando las características especiales de este tipo de organizaciones en América Latina, se considera que esta definición permite captar en forma más acabada las diferencias que presentan respecto a organizaciones similares en países desarrollados, principalmente en los casos de Estados Unidos y Europa.

No obstante, a fin de lograr mayor especificidad en la conceptualización de los *think tanks*, los mismos pueden ser clasificados, conforme a sus características y rasgos distintivos, en cuatro tipos ideales: a) Centros de Investigación Privados, b) Centros Académicos, c) Fundaciones Políticas y d) Grupos de Advocacy. Esta ordenación puede ser matizada si es cruzada con cuatro funciones básicas que estas organizaciones pueden desarrollar: a) Ámbitos de difusión, b) Legitimadores de políticas, c) Redes de conocimiento y, d) Soporte de la actividad política. Es necesario señalar que estas categorías y funciones no son mutuamente excluyentes, ya que los *think tanks* pueden presentar características y funciones correspondientes a más de un tipo. Sin embargo esta clasificación resulta útil para comprender y analizar el rol de estos actores⁴.

En síntesis la principal función de los *think tanks* es promover temas para su incorporación a la agenda pública, así como elaborar diagnósticos y propuestas en materia de políticas públicas con el fin de influir en los ámbitos de toma de decisión. Por este motivo, muchas veces son entendidos como intermediarios entre el conocimiento y los decisores públicos, como señala Stone (2001), motivo por el cual adquieren una relevancia insoslayable en el análisis del ciclo de las políticas públicas. De esta forma, los *think tanks* son considerados en la actualidad como un *actor informal* de creciente relevancia en el *Policy Making Process*, ya que contribuyen a la conformación de un “mercado” donde las ideas circulan y se difunden y, en algunos casos, consiguen influir en las decisiones finales de los gobiernos en materia de políticas públicas (Abelson, 2006).

⁴ Una descripción detallada sobre los distintos tipos de *think tanks* y sus funciones se encuentra en Uña (2006).

Por otra parte, para participar en este proceso los *think tanks* tienen que contar con recursos institucionales propios suficientes, entre los cuales se destacan los profesionales o “*expertos*” que integran sus equipos de trabajo. Los especialistas, académicos o investigadores reconocidos y con trayectoria son una fuente central de provisión para los *think tanks* de información, conocimientos y posibilidades de vinculación con otros actores, generando de esta forma mayor prestigio para la institución. En muchas ocasiones estos *expertos* no se desempeñan con exclusividad en una organización sino que integran paralelamente varias de ellas, urdiendo una red a través de la cual fluye el conocimiento y se construyen consensos⁵. En otros casos, los *expertos* forman parte de la red de conocimiento en forma individual, mientras desarrollan funciones en instituciones gubernamentales o en instancias previas, como por ejemplo consultores free lance de organismos internacionales, a ocupar lugares en la función pública.

En todos los casos, puede advertirse que en las diferentes temáticas de las políticas públicas interviene un conjunto de profesionales con amplia calificación y experiencia que analiza, investiga y elabora propuestas, con el fin de influir sobre las decisiones que se adoptan en torno a su área de especialización. Por tal motivo, en este estudio los *expertos* se incorporaron como actores relevantes en el análisis sobre la participación de los *think tanks* en la política social de lucha contra la pobreza en América Latina.

1.3. ¿Cómo influyen y cómo se mide la influencia de los think tanks en las políticas públicas?

Como se expresó precedentemente, los *think tanks* se caracterizan por producir información y conocimiento con el objeto de influir a lo largo del proceso de las políticas públicas. Pero, conforme a Abelson (2006), la influencia es un concepto ambiguo y complejo en su esencia y medición. A diferencia del *modelo lineal* de Holsti – que postula que si el actor B recoge las recomendaciones del actor A es porque éste logró influir sobre aquel –, el *modelo holista* de Abelson asume una perspectiva de más largo plazo y abre la posibilidad a que la influencia pueda ser ejercida por diferentes caminos y a partir de variados recursos. Dicho autor sostiene que: a) se puede ejercer una influencia gradual en los tomadores de decisión, b) es importante comprender las identidades de quienes intentan ejercer influencia y sobre quienes la están ejerciendo, c) se debe considerar el contexto histórico político en el cual se produce la influencia y, d) es necesario combinar indicadores cuantitativos y cualitativos para medir la influencia. Según este autor, los indicadores cuantitativos comprenden, por ejemplo, el número de exposiciones mediáticas de los *think tanks*, sus testimonios ante el Congreso, las publicaciones que producen y los recursos humanos y presupuestarios que tienen estos actores. Mientras que los indicadores cualitativos son aquellos intangibles, como por ejemplo los contactos personales con funcionarios de alto nivel, que pueden provocar un impacto profundo en la configuración de las decisiones sobre las políticas públicas.

Siguiendo este enfoque, en el presente estudio se intenta dar cuenta de la influencia de los *think tanks* en las distintas etapas de las políticas sociales, observando un paso previo: la participación de la institución en el campo bajo análisis. En este sentido, en este artículo, se entiende que la participación se constituye en requisito necesario aunque no suficiente para lograr la influencia. Desde esta perspectiva, el concepto de participación es el primer paso para analizar los actores en el proceso de las políticas públicas en cada una de sus etapas.

⁵ Esta temática se desarrolla, para el caso de Argentina, en Lardone y Donadi (2006).

Por todo ello, en este artículo se analiza la participación de los *think tanks* mediante el análisis del contexto social y político institucional en el cual surgen los programas de transferencia de ingresos condicionados, y las características y experiencias de los *think tanks* que participan en el desarrollo de estos programas y su vinculación con los decisores públicos. Así, se adoptó una metodología de investigación cualitativa, que incluyó la indagación en archivos bibliográficos, el relevamiento de las publicaciones difundidas por los *think tanks* y *expertos* sobre las distintas facetas de los programas abordados y consultas y entrevistas con actores claves. Esto permitió dar cuenta de las principales ideas y recomendaciones de los *think tanks* y *expertos* que participaron en los programas seleccionados, y reconstruir el contexto en el cual se produce dicha participación.

1.4. ¿En qué etapas del ciclo de las políticas públicas participan los *think tanks* y *expertos*?

En términos generales, la política pública es el resultado de un proceso cíclico conformado por etapas que resultan diferenciables a nivel analítico aunque no siempre en la práctica, puesto que con frecuencia se yuxtaponen y reflejan la complejidad propia del *Policy Making Process* señalada anteriormente. A pesar de esta complejidad, en el presente trabajo se asume que el ciclo de las políticas públicas está conformado por cuatro grandes etapas con el fin de facilitar su estudio.

La política pública comienza con lo que Tamayo Sáez (1997) denomina **identificación y definición del problema**. Esta etapa está signada por la problematización de un asunto de la vida social y su definición. La respuesta al problema corresponde a la segunda etapa, la **formulación**, en la cual, luego de analizar distintas alternativas posibles, se establecen objetivos y estrategias para conseguirlos. La tercera etapa corresponde a la **implementación** de dicha estrategia, la cual en la mayor parte es implementada por las instituciones estatales, aunque en los últimos años se incrementó la participación de las organizaciones no gubernamentales en este momento de la política pública. Por último, la etapa de **evaluación** tiene el objetivo de cotejar fortalezas y debilidades de la política pública a partir de las cuales, eventualmente, puedan introducirse modificaciones.

Como reconoce Sherwood Truitt (2000), en el caso de América Latina, los *think tanks* adquirieron una relevancia cada vez mayor en el ciclo de las políticas públicas. Por un lado, en los últimos cuarenta años lograron incidir en la agenda pública, el fortalecimiento de las reglas de juego democráticas, la provisión de líneas de reformas económicas y la construcción de capacidades analíticas en ciencias sociales. Sin embargo, los contextos autoritarios en los que estaban insertos operaban como fuertes limitantes a la acción e influencia social de los *think tanks*. Esta situación comenzó a modificarse con la recuperación de la democracia en muchos países de la región, lo cual permitió que estos actores ampliaran su participación y abrieran nuevos caminos para ejercer influencia en los tomadores de decisión. Crecientemente, los *think tanks* se fueron convirtiendo en centros de producción de investigación aplicada en materia de políticas públicas y en organizaciones de desarrollo, promoción e implementación de las mismas.

A pesar de este mayor rol, aún no se desarrolló un modelo o conceptualización teórica que señale o permita analizar en qué etapas de la política social participan o sería recomendable la intervención de los *think tanks*. En este sentido, el presente estudio constituye a partir del análisis de tres experiencias de relevancia en América Latina, una primera aproximación al esquema de participación de los *think tanks* en las políticas sociales. Al mismo tiempo, se intentan establecer

puntos de regularidades y quiebres en este proceso a partir del análisis de sus intereses e interacciones con actores estatales en un contexto determinado.

1.5. La participación de los *think tanks* en los programas sociales de transferencias de ingresos condicionados.

Considerando que el presente estudio centra su análisis en el papel que desempeñan los *think tanks* en el ciclo de un conjunto particular de políticas públicas, las políticas sociales, es decir, aquellas que intentan impactar directamente en el bienestar de los ciudadanos, resulta necesario definir con mayor precisión que tipo de política social particular se analizara. De este modo, en este trabajo se aborda sólo una de las aristas de la política social: las destinadas a enfrentar la pobreza. Entre los contenidos de este tipo de políticas Repetto (2001:16) menciona los siguientes: medidas de corto plazo aptas para atender las urgencias derivadas de crisis puntuales, en especial en el área alimentaria o de diversos tipos de emergencia; la construcción de redes de servicios de infraestructura básica y hábitat; la promoción de igualdad de oportunidades para aumentar el capital humano, en particular en áreas como educación-capacitación y salud; el fomento de la organización social y la asociatividad plural entre los grupos sociales y, por último, un piso de ingresos básicos para quienes por sus propios medios no pueden adecuarse a cambios exógenos que afecten su calidad de vida.

Respecto a este último punto, que es la política social que se analiza en este artículo, es conveniente recordar que la necesidad de garantizar a todas las personas un ingreso que asegure condiciones mínimas de subsistencia es un antiguo tema de debate en el marco de las políticas sociales, que cobra un nuevo impulso en Europa en los años treinta, y de manera especial en la posguerra. Por esos años, diversos países europeos comienzan a introducir programas de renta mínima, la mayoría de los cuales vincula la entrega de una renta a la situación laboral de las personas. Los primeros países en aplicar esta práctica fueron Dinamarca en 1933 e Inglaterra en 1948 (Lavinias y Varsano, 1997; Matarazzo Suplicy s.f., citado en Godoy, 2004).

Más recientemente, la discusión sobre los programas de renta mínima se enmarca en el debate más amplio sobre los cambios que experimentaron los sistemas de seguridad social y el mercado de trabajo en las últimas décadas, especialmente a partir de los años '70. Siguiendo la lógica de los sistemas de protección social “beveridgianos”, que asumen en la actualidad una perspectiva de “incondicionalidad”, los programas de renta mínima son alternativas de la seguridad social –no basadas en la seguridad laboral – que deben estar al alcance de todos los individuos sin exigencias de ningún tipo. Se trata de un “ingreso ciudadano” –asignación universal o dividendo nacional – garantizado fuera de la relación laboral, que se entrega sin condición de recursos y sin limitación de duración para todos los individuos sin importar su edad o condición social (Godoy, 2004).

Una posición alternativa a esta postura señala que la entrega de una renta de manera incondicional, sin contrapartidas, presenta serias limitaciones presupuestarias en los países en desarrollo, además de generar posibles incentivos perversos al convertirse, por ejemplo, en un factor de desincentivo del trabajo. Dicha postura, por lo tanto, considera necesario condicionar la entrega de beneficios a prestación de determinadas contrapartidas, y por motivos de restricción económica dirigirse sólo a los ciudadanos en situación de pobreza. Esta perspectiva prevaleció al momento de introducir los programas de renta mínima o programas de transferencias de ingreso condicionados en algunos países de América Latina, especialmente a partir de los años 90. Los mismos están orientados a garantizar un nivel mínimo de ingresos a la población más pobre, pero sobre todo a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a partir de inversiones en capital humano. Con ese objetivo actúan en un doble plano: por un lado, se realizan transferencias

monetarias, para mejorar la capacidad adquisitiva de las personas y cubrir las necesidades de corto plazo. Por otro lado, se condiciona dicha transferencia al cumplimiento de ciertas pautas con el objetivo de propiciar el fortalecimiento del capital humano, fundamentalmente de los niños y niñas. Por lo general, las familias beneficiarias de las transferencias monetarias suscriben un contrato de “responsabilidad o corresponsabilidad”, el que se vincula con el cumplimiento de contraprestaciones en materia de nutrición, educación y/o salud de los hijos. De este modo, también se pretende la satisfacción de las necesidades de largo plazo, dotando a los más jóvenes de las herramientas necesarias para salir de la situación de vulnerabilidad heredada de sus padres.

Ejemplo de este último tipo de programas de renta mínima, son los tres que se analizan en el presente estudio: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (México); Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina) y Chile Solidario (Chile). Estos tres casos de estudio son utilizados para ahondar sobre la participación de los *think tanks* en las políticas sociales en América Latina.

Sección II

Los programas de transferencias de ingresos condicionados

El desarrollo de la presente Sección tiene dos objetivos. En primer lugar, presentar el contexto en el que surgen los programas seleccionados para analizar la participación de los *think tanks* en las políticas sociales en América Latina, el cual operó como marco de posibilidades y restricciones políticas, económicas y sociales para su formulación e implementación. En segundo lugar, describir los programas bajo análisis dando cuenta de sus principales características, iniciando este proceso con el caso de México.

II.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México (1997)

A mediados de la década del 90, el 30% de los mexicanos vivía en situación de pobreza (Levy, 2006), población que estaba fundamentalmente asentada en las zonas rurales de ese país. Los indicadores en materia nutricional, mortalidad infantil y analfabetismo reflejaban un panorama igualmente sombrío en medio de una profunda crisis macroeconómica.

Por tal motivo, los sucesivos gobiernos intentaron combatir la pobreza a través de la implementación de un conjunto de programas sociales y subsidios a los alimentos. Sin embargo, los indicadores de pobreza no sólo no descendían sino que, además, tampoco se lograba interrumpir la espiral descendente por la cual los hijos heredaban de sus padres estas condiciones de vulnerabilidad social. El fracaso de la política social se debió en parte a las deficiencias en la distribución geográfica de los programas –los mismos se implementaron fundamentalmente en las zonas urbanas mientras que la población pobre estaba concentrada en las zonas rurales –, a las sospechas de utilización política que recaían sobre el aparato público y, vinculado con esto último, a la ausencia de instancias de monitoreo y evaluación, periódicas y transparentes (Scott, 1999).

En este escenario, el gobierno mexicano decidió reorientar la estrategia integral de lucha contra la pobreza, la cual se sustentó en tres pilares fundamentales: a) programas de trabajo temporario, b) infraestructura social básica, y c) fortalecimiento del capital humano. Para trabajar en el tercer pilar, en 1997 se impulsó durante la presidencia de Ernesto Zedillo el Programa de Educación, Salud y Alimentación “Progresá”, que se constituyó en uno de los programas de transferencias de ingresos condicionados pioneros en la región (Levy, 2006).

Luego de sus primeros años de implementación, las evaluaciones de impacto del Progresá arrojaron resultados positivos sobre la población beneficiaria. Esto le concedió legitimidad y

prestigio al programa, que se extendió a las zonas urbanas, y logró sobrevivir al recambio de autoridades gubernamentales nacionales a partir de la llegada de Vicente Fox a la presidencia, que también significó el primer cambio de signo político del Poder Ejecutivo mexicano, después de los últimos 70 años.

El Progresá se transformó en el año 2002 bajo el nombre “Oportunidades”, manteniendo en forma sustancial su objetivo de contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza superen esta condición a través de la inversión en capital humano, es decir, en alimentación, salud y educación. Más específicamente, los beneficiarios del programa son las familias pobres, en particular sus miembros más vulnerables: los niños y las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Asimismo, para potenciar la figura de la mujer en el contexto social y familiar, por lo general se otorga a ella la potestad legal de recibir el beneficio en nombre de su familia. Los beneficiarios son seleccionados por el Estado, a partir de herramientas cuali-cuantitativas. Primero con un criterio geográfico –selección de las comunas más pobres – para luego identificar a las familias en peor situación social, quienes se constituyen en potenciales beneficiarios del programa. Como complemento, se prevé la participación activa de los beneficiarios en el proceso de selección mediante una instancia de control comunal que opera como reajuste frente a situaciones de inclusión o exclusión erróneas. En su operación el programa brinda las siguientes prestaciones:

- **Nutrición:** apoyo monetario fijo y mensual para mejorar el consumo familiar de alimentos, y la entrega de complementos alimenticios destinados a lactantes, niños de 4 meses a 2 años de edad, niños de 2 a 5 años que se encuentran en riesgo de desnutrición o mal nutridos y a mujeres en período de lactancia.
- **Educación:** entrega de artículos escolares y becas a todos los menores de 18 años que se encuentren entre tercer año de enseñanza primaria y tercer año de educación secundaria. Los montos de las becas aumentan a medida que se avanza en el ciclo escolar, son mayores para las niñas que para los niños y se ajustan cada seis meses según el índice de inflación.
- **Salud:** paquete básico de servicios de salud, prevención y atención de la desnutrición, que incluye la distribución de suplementos vitamínicos e información en temas de nutrición, higiene y cuidado de la salud para las jefas de hogar.

A partir del año 2002, con el cambio del programa Progresá al Oportunidades, se incorporan otros beneficios tales como: apoyo monetario para los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias; mecanismo de ahorro para el retiro de los beneficiarios de entre 30 y 69 años de edad –a través del cual el gobierno aporta un peso por cada peso que ahorran estas personas –; educación de adultos; acceso a mecanismos de ahorro y crédito; fortalecimiento del capital social, entre otros.

Los beneficiarios del Progresá-Oportunidades deben cumplir con determinados requisitos a fin de mantener los beneficios. Entre ellos, acreditar la inscripción de los niños al ciclo escolar correspondiente para recibir los útiles escolares; certificar la asistencia de los mismos al 85% de las clases para la percepción de las becas, realizar las consultas preventivas de salud y participar de las sesiones o talleres educativos para los padres.

Desde el punto de vista de su implementación, el Progresá-Oportunidades se encuentra bajo la coordinación general de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal de México.

En sus inicios, se implementó en las zonas rurales de México, donde estaban localizadas las situaciones de pobreza más apremiantes, como ya fue señalado. Pero a partir de 2002 la

cobertura del programa se extendió hacia las zonas urbanas, operando en la actualidad en más de 86 mil localidades (de un total de 250 mil) de todos los municipios o delegaciones políticas de las entidades federativas del país. En 2006, el programa llegó a cubrir a 5 millones de familias, equivalente a 25 millones de personas, es decir, a un 25% de la población total de México (SEDESOL, 2008). Así, el programa representa el instrumento más importante para la superación de la pobreza, con un presupuesto de 2.800 millones de dólares para el año 2005 (Levy, 2006:31).

Para comprender la participación de los think tanks en las políticas sociales en México, es importante recordar los desafíos que tuvo que enfrentar el programa en sus orígenes:

- a. La profundidad y la extensión de la pobreza extrema: el 21% de los hogares mexicanos—4.6 millones de personas – sobrevivían con ingresos inferiores a la línea de la pobreza.
- b. La desigualdad monetaria y en capacidades humanas básicas entre los distintos sectores socioeconómicos de la población.
- c. La importante dispersión territorial de la población vulnerable: el 75% de la población pobre vivía en localidades de menos de 500 habitantes.
- d. La cobertura deficiente y la escasa calidad en la oferta de los servicios básicos de educación y salud en zonas rurales, producto de una asignación de los subsidios e inversión pública en capital humano con sesgo “urbano” y focalizada en los deciles medios y altos (Scott, 1999).
- e. La crisis económica desatada en 1995, por su parte, restringió severamente la disponibilidad de recursos públicos para financiar programas de cobertura universal. Esto generó que el enfoque de las políticas sociales se centre en dos ejes: focalizar el gasto y evaluar de forma creíble la eficacia y eficiencia de los programas⁶.
- f. La deslegitimación de la política social causada por las sospechas de corrupción y malversación de fondos.

Los dos últimos puntos se constituyen en antecedentes fundamentales para comprender la participación de los *think tanks* en los programas de transferencias de ingresos de México. Para superar las acusaciones de falta de transparencia y de mejorar la eficacia y eficiencia de la política social mexicana, se contempló en la normativa de creación del Progreso la obligación de someter el programa a evaluaciones externas, por parte de instituciones académicas con trayectoria y reconocimiento. Pero además, a este antecedente debe agregarse la interacción que usualmente se establece entre el ámbito de la función pública y la academia en ese país, para comprender acabadamente la participación de los think tanks en la política social.

Desde esta perspectiva, y de acuerdo a expertos consultados⁷, en México existe una multiplicidad de instituciones académicas solventadas financieramente por el Estado, así como una fluida circulación de expertos entre el ámbito académico y la administración pública. A su vez, esta vinculación entre los expertos y la política era habitualmente capitalizada por los partidos políticos mexicanos —fundamentalmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —, para lograr sustento técnico y legitimidad en las políticas públicas que proponen y/o se implementan⁸. Posteriormente estos aspectos serán desarrollados con mayor profundidad.

II.2. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Argentina (2002)

⁶ Entrevista a Carlos Maldonado realizada en el marco de esta investigación, Marzo 2008.

⁷ Ahumada Ivico (FLACSO México), Ansolabehere Karina (FLACSO, México) y Maldonado Carlos (CEPAL)

⁸ Entrevista a Martínez Nogueira Roberto realizada en el marco de esta investigación. Marzo 2008.

A fines de 2001 Argentina enfrentó una profunda y extendida crisis económica, social y político–institucional sin precedentes. El 20 de diciembre de dicho año se produjo un estallido social que finalizó con la caída del gobierno del presidente Fernando De la Rúa, al que sucedieron 4 presidentes elegidos por el Congreso de la Nación en el lapso de una semana.

En el plano económico y social, la devaluación del peso argentino tuvo un fuerte impacto en los ingresos de las familias, a la vez que se produjo un incremento del 34% de la canasta básica de alimentos de una familia tipo, entre diciembre de 2001 y mayo de 2002. Los salarios nominales no aumentaron, profundizando el empobrecimiento de amplias capas de la población. En este sentido, en 1994 el 16% de los argentinos percibían ingresos inferiores al valor de una canasta básica de alimentos y servicios (línea de pobreza), porcentaje que aumentó al 26% en 1998 y alcanzó el 54.3% de la población en 2002. La indigencia también creció exponencialmente del 3% en octubre de 1991 al 13,6% en octubre del 2001, llegando al 24,7% de la población en mayo del 2002. Por su parte, el desempleo abierto pasó del 13,8% en octubre de 1999 a 18,3% en octubre de 2001, lo que afectó especialmente a los jefes y jefas de hogar: mientras que el desempleo abierto creció entre el 2001 y el 2002 un 17%, entre los jefes y jefas de hogar lo hizo en un 37% (Golbert, 2004).

Esta situación se tradujo en un fuerte descontento y protestas sociales que adoptaron diversas formas, desde las marchas por las calles y “cacerolazos”, hasta la constitución de organizaciones de desocupados, denominados “piqueteros”.

En los primeros días de 2002 la Asamblea Legislativa designó como presidente a Eduardo Duhalde, quien declaró la emergencia ocupacional y alimentaria con el propósito de priorizar los recursos fiscales destinados a paliar la situación social que padecía gran parte de la población. Al mismo tiempo, convocó a un diálogo multisectorial para lograr apoyo político y generar consensos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política. A tal fin solicitó “apoyo moral” a la Iglesia Católica y asistencia técnica al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes conformaron junto con el gobierno la Mesa del Diálogo Argentino. En este contexto, se anunció la creación de un programa de transferencias de ingresos destinado a los jefes de hogar desocupados que se convirtió posteriormente en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD).

El PjyJHD se implementó con el objetivo de garantizar el “derecho familiar de inclusión social”, que en la práctica se concretó en un programa de transferencias de ingresos condicionados para los hogares argentinos cuyos jefes/as de hogar se encontraran desocupados, y que tuvieran al menos un hijo menor de 18 años a cargo o hijos con discapacidad sin límites de edad o cuyo cónyuge se encontrara en estado de gravidez al momento de la inscripción al plan. La transferencia monetaria se estableció en un monto fijo mensual de AR\$ 150, que se distribuyó de forma directa e individual.

El programa se diseñó a partir de tres componentes:

- *Componente solidario de reinserción laboral*, para lograr la incorporación laboral en el sector privado de los trabajadores desocupados beneficiarios del plan.
- *Componente formación*, con el fin de generar mejoras en la calidad de la formación de los adultos, sean o no beneficiarios del plan.
- *Componente material*, a través del cual el Estado realiza aportes económicos para cubrir el costo de los materiales necesarios para concretar proyectos de infraestructura de utilidad comunitaria.

Como contrapartida, el PjyJHD exigió la realización de una contraprestación laboral por parte de los beneficiarios que se concretó en la realización de actividades comunitarias, capacitación

laboral, finalización del ciclo educativo formal, o en la incorporación a una empresa. Asimismo, los beneficiarios debían cumplir con la condicionalidad de acreditar la vacunación de sus hijos conforme al calendario público obligatorio, y certificar la asistencia regular de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo.

El PjyJHD fue coordinado operativamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), con apoyo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El programa se implementó en todo el territorio nacional y tuvo una cobertura de 2 millones de hogares a fines de 2002 (Golbert, 2004), equivalente a 8 millones de personas, es decir al 23% de la población total. De esta forma se constituyó en el programa social más importante de la Argentina.

Una innovación importante del programa en materia de participación ciudadana fue la creación de los Consejos Consultivos u órganos colegiados, integrados por representantes estatales, de organizaciones de la sociedad civil, confesionales, de empleadores, empleados y desocupados. Se conformaron un total de 1.872 Consejos Consultivos en los tres niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal –, con la finalidad de ser los organismos de control e instancias de articulación de intereses (Lupica, 2003). Se debe destacar que entre los integrantes de los Consejos Consultivos no hubo think tanks.

II.3. Programa Chile Solidario. Chile (2002)

El programa Chile Solidario surge en un contexto político institucional significativamente menos dramático que el PjyJHD en la Argentina. Por un lado, en Chile la estabilidad de las instituciones no estaba en crisis y, por otra parte, el sistema de partidos políticos se encontraba en equilibrio. Cabe recordar que en este país conviven dos fuerzas políticas: una coalición de centroizquierda que gobierna desde 1990 hasta la actualidad –Concertación de Partidos por la Democracia –, y una de centroderecha –Alianza por Chile – que desempeña el rol de oposición.

De todas formas, a pesar del contexto de estabilidad político-institucional, la pobreza era uno de los problemas centrales en Chile. Desde la recuperación de la democracia en 1990, los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000) asumieron el desafío de reducir los niveles de pobreza mediante la implementación de un conjunto numeroso y diversificado de programas sociales, algunos de corte asistencial y otros de promoción humana. A partir del crecimiento económico de los '90 y de la implementación de estos programas, Chile logró reducir los niveles de pobreza del 40% al 20% de la población (Ruz y Palma, 2005).

Esta significativa recuperación social se produjo especialmente en los primeros 5 años de la década del '90, mientras que en la segunda mitad de la década se produce una desaceleración en la reducción de estos índices, provocando que la temática de la pobreza se reinstalara en la agenda pública. De 1990 a 1995 la pobreza se redujo del 38% al 23% de la población, mientras que de 1996 a 2000 sólo lo hizo del 23% al 20%. Por su parte, la indigencia disminuyó de 1990 a 1995 del 13% al 6%, mientras que de 1996 al 2000 se mantuvo constante en el 5.7% (MIDEPLAN en Ruz y Palma, 2005:13).

Esta situación se produjo, entre otras causas, por problemas en el diseño de los programas sociales –por ejemplo, fallas en la focalización de la población beneficiaria– con la consecuente incapacidad para penetrar los núcleos duros de la pobreza.

En el año 2000, entre las medidas de los primeros 100 días de gobierno del presidente Ricardo Lagos, se delega en el Ministerio de Planificación y Cooperación la coordinación de una estrategia

general de lucha contra la pobreza. En el año 2002, tras una serie de consultas con *think tanks* y *expertos*, se implementó un sistema de protección social denominado Chile Solidario.

De acuerdo a su formulación, el programa Chile Solidario se implementó con el objetivo de trabajar con las familias en situación de pobreza extrema, para potenciar las capacidades de los integrantes, mejorar sus condiciones de educación, salud y alimentación y promover su incorporación a las redes sociales. De esta forma, las familias seleccionadas mediante la aplicación de una encuesta de caracterización socioeconómica, se benefician con un programa que combina elementos de asistencia y promoción de capacidades.

Los componentes básicos del Chile Solidario son cuatro:

- *Apoyo psicosocial*: profesionales trabajan durante 24 meses con las familias beneficiarias, en 7 dimensiones básicas: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.
- *Bono de protección a la familia*: consiste en una transferencia de dinero en efectivo durante 24 meses, condicionada al cumplimiento de un Contrato Familiar que firman los receptores del beneficio, por lo general la mujer jefa de hogar o pareja del jefe de hogar. Una vez transcurridos ese tiempo, los beneficiarios continúan percibiendo durante los 3 años subsiguientes un bono equivalente al monto de un Subsidio Único Familiar.
- *Susidios monetarios garantizados*: se avala el acceso de los grupos familiares a las prestaciones monetarias tradicionales, como el Subsidio Único Familiar (a menores de 18 años), la Pensión Asistencial a la Vejez (a mayores de 65 años), la Pensión Asistencial de Invalidez, el Subsidio al Agua Potable y/o Subvención Pro Retención Escolar; entre otros.
- *Acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y provisionales*: todas las familias beneficiarias del programa Chile Solidario tienen prioridad para acceder a otros programas sociales vigentes, impliquen estos o no transferencias de recursos.

Como contrapartida, las familias firman un Contrato Familiar por el cual se comprometen formalmente a mejorar su calidad de vida, mediante el cumplimiento de metas establecidas alrededor de las 7 dimensiones trabajadas en el apoyo psicosocial.

El programa Chile Solidario alcanzó una cobertura de 290 mil familias en 2006, equivalente casi a 1 millón de personas, es decir, aproximadamente el 6,3% de población total (MIDEPLAN, 2008). Su presupuesto creció de manera significativa a lo largo de los años, pasando de 2.500 millones de pesos chilenos en 2002 a 70.000 millones en 2007, que equivalen a un 2% del PBI⁹ (PNUD, 2007:7). Este programa es operativamente coordinado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), dependiente de este Ministerio.

Cabe destacar que la participación de los *think tanks* en el Chile Solidario se produjo en un entorno estructural particularmente distinto del resto de las experiencias analizadas. La dinámica del sistema político de Chile esta caracterizada por un sistema de partidos estable desde la recuperación de la democracia en el cual conviven dos coaliciones, una de centro izquierda y otra de centro derecha, con fuertes diferencias programáticas e ideológicas. Sin embargo, existe un consenso sobre las principales políticas de estado, la cual otorga gran estabilidad al sistema. A su vez, esta diferenciación ideológica de las coaliciones políticas se refleja en la presencia de *think tanks* que forman parte de cada una de ellas, los cuales generan propuestas e iniciativas que son impulsadas por cada uno de actores políticos antes señalados.

⁹ PBI año 2005.

En síntesis, a los fines de este estudio, esta descripción estilizada y somero análisis del contexto en el cual surgen los programas sociales resulta fundamental para comprender su diseño e implementación finales. Ello es así, ya que en todos los casos analizados, los programas de transferencias de ingresos asumieron características directamente vinculadas a las particularidades que producía la problemática de la pobreza en los respectivos países. Adicionalmente, el contexto de surgimiento de los programas también es importante para determinar el nivel y la forma de participación de los *think tanks* y *expertos* en todo el proceso de la política pública. Así, una vez desarrollados estos conceptos, en la próxima Sección se analiza la participación de los think tanks y expertos en las distintas etapas de los casos seleccionados.

Sección III

La participación de los *think tanks* en las diferentes etapas de los programas sociales

A continuación se describen quiénes son y qué características poseen los *think tanks* y *expertos* que tuvieron activa participación en las diferentes etapas de los programas sociales seleccionados.

III.1. Características de los *think tanks* con participación en Política Social

A fin de identificar el universo de *think tanks* que participaron en los programas sociales analizados se relevaron dos directorios referidos a este tipo de organización: CIPPEC (2004) y McGann (2007)¹⁰. En cada uno de ellos se identificaron aquellas organizaciones caracterizadas por los autores como las más relevantes y cuyas áreas de trabajo coinciden con la temática de interés del presente estudio. Adicionalmente, para la individualización de los *expertos*, se complementó la búsqueda con un relevamiento bibliográfico y la realización de entrevistas y consultas a referentes sociales clave de cada país. Por tal motivo, no es posible afirmar que los *think tanks* y/o *expertos* analizados en esta investigación son los únicos que tienen, tuvieron o aspiraron tener protagonismo en la formulación, implementación o evaluación de estos programas sociales. Sin embargo, se considera que constituyen una muestra representativa y válida para analizar la dinámica de funcionamiento de este tipo de organizaciones en las políticas sociales.

En el Cuadro N° I se enuncian los *think tanks* analizados en cada país, los cuales fueron ordenados, según el criterio señalado en Uña (2006), en las siguientes categorías: Centros de Investigación Privados, Fundaciones Políticas, Centros Académicos y Grupos de Advocacy. Adicionalmente, se agregaron dos categorías: “Expertos” y “Organizaciones de la Sociedad Civil”. En la primera de ellas, se incluyeron los especialistas que tuvieron una participación destacada a título personal – y no como miembros de una institución determinada – en los programas sociales analizados. En la segunda categoría, se incorporan aquellas organizaciones de la sociedad civil que participaron pero no pueden ser categorizadas estrictamente como *think tanks*. Según Leiras (2007), éstas son organizaciones no gubernamentales interesadas en los asuntos públicos y asociadas con fines distintos al intercambio comercial. Es decir, si bien se encuentran interesadas en los asuntos públicos no pueden ser definidas como *think tanks*, considerando que sus principales objetivos no radican en la producción de conocimiento sobre políticas públicas para influir en los ámbitos de decisión gubernamental.

¹⁰ Para mas detalles ver www.researchandpolicy.org y www.fpri.org/thinktankssurvey.asp respectivamente.

Cuadro N° 1: Think tanks y expertos con participación en Política Social, por tipología y por país*.

Tipo de Organización	MÉXICO	ARGENTINA	CHILE
Centros de Investigación Privados		<ul style="list-style-type: none"> - Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) - Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) - Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Estudios Públicos (CEP)
Fundaciones Políticas		<ul style="list-style-type: none"> - Grupo SOPHIA 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) - Fundación Chile 21 - Libertad y Desarrollo
Centros Académicos	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) - Colegio de México (COLMEX) - Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Argentina (FLACSO Argentina) 	
Grupos de Advocacy	<ul style="list-style-type: none"> - International Food Policy Research Institute (IFPRI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 	
Expertos	<ul style="list-style-type: none"> - Santiago Levy - José Gómez de León 	<ul style="list-style-type: none"> - Pablo Vinocur - Irene Novacovsky - Claudia Sobrón 	<ul style="list-style-type: none"> - Dagmar Raczynski - Claudia Serrano
Organizaciones de la Sociedad Civil		<ul style="list-style-type: none"> - Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) - Mesa del Diálogo 	

Fuente: Elaboración propia.

* Nota: Para mayor información sobre los think tanks y expertos ver “Anexo N° 1: Descripción de los think tanks y expertos analizados”.

Como se indica en el Cuadro N° 1, el Progreso-Oportunidades de México contó con la participación de dos tipos de *think tanks*: 1 Grupo de Advocacy (IFPRI) y 4 Centros Académicos (INSP, CIESAS, COLMEX y CIDE). Todos ellos intervinieron en la etapa de “monitoreo y evaluación” del programa. En el caso del IFPRI, esta organización coordinó las evaluaciones del programa en los primeros años de ejecución. Por su parte el INSP analizó aspectos sanitarios mediante metodologías cuantitativas y posteriormente comenzó a coordinar las evaluaciones del programa; el CIEAS realizó evaluaciones cualitativas y el COLMEX lo hizo desde un enfoque de género. Asimismo, como posteriormente será desarrollado con mayor profundidad, los *expertos* Santiago Levy – economista – y José Gómez de León – demógrafo – tuvieron una activa participación en el diseño y puesta en marcha del programa.

Por su parte, el conjunto de *think tanks* que participaron en el PjyJHD de Argentina muestra una composición más heterogénea respecto a la de México: 3 Centros de Investigación Privados (IDESIA, AAPS y CIEPP); 1 Fundación Política (Grupo SOPHIA); 2 Centros Académicos (UCEMA y FLACSO Argentina) y 1 Grupo de Advocacy (CELS). En cuanto a los *expertos*, se identificaron tres profesionales de reconocida trayectoria en materia de Políticas Sociales: Irene Novacovsky – socióloga –, Claudia Sobrón – antropóloga – y Pablo Vinocur – sociólogo. Por último, se debe destacar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (FRENAPO y la Mesa del Diálogo Argentino), especialmente en la etapa de los antecedentes del PjyJHD.

Finalmente, en el Programa Chile Solidario se identificó la participación de 2 tipos de *think tanks*: 1 Centro de Investigación Privado (CEP) y 3 Fundaciones Políticas (CIEPLAN, Fundación Chile 21, Libertad y Desarrollo). Respecto a los *expertos*, se identificó la participación de 2 sociólogas: Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, que formaban parte en ese momento de Asesorías para el Desarrollo, oficina consultora cuya misión es la realización de investigaciones, estudios y asesorías técnico – académicas que aporten a la formulación de las políticas públicas.

Si bien todos los actores reseñados tuvieron una activa participación en los programas analizados, la misma no es similar ni homogénea. Las diferencias en la participación de los *think tanks* y *expertos* en los distintos países, como al interior de los mismos, enriquece el análisis sobre la influencia y el modo de vinculación de los *think tanks* con las políticas sociales, objeto de análisis de este estudio. Por este motivo, a continuación, se aborda con mayor detalle en qué etapas del ciclo de las políticas sociales participan los *think tanks* y *expertos* en los casos bajo estudio.

III.2. Participación de los *think tanks* y *expertos* en las distintas etapas de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos

En el Cuadro N° 2 se detallan los *think tanks* y *expertos* según las etapas de la política pública en las cuales participaron, para los tres países estudiados. Con el fin de estudiar con mayor detalle cada una de estas etapas, a continuación se analiza cada una de ellas en forma específica.

Cuadro N° 2. Participación de los think tanks y expertos en las distintas etapas de las políticas sociales.

Etapas de la Política Pública		MÉXICO	ARGENTINA	CHILE
Identificación y definición del problema				
Formulación de la solución	Antecedentes	Santiago Levy José Gómez de León	FRENAPO CIEPP Grupo SOPHIA Irene Novacovsky Claudia Sobrón	
	Diseño del programa	Santiago Levy José Gómez de León	Pablo Vinocur	Fundación Chile 21 CIEPLAN CEP Claudia Serrano Dagmar Raczynski
Implementación*		SEDESOL	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS)	MIDEPLAN
Monitoreo y evaluación		IFPRI INSP CIESAS Colmex CIDE	CELS AAPS CIEPP UCEMA IDESA Grupo SOPHIA FLACSO Argentina	Fundación Chile 21 Libertad y Desarrollo Claudia Serrano

Fuente: Elaboración propia.

* Nota: en “implementación” se indica el área administrativa estatal responsable de la implementación y/o coordinación del programa.

III.2.1. Identificación y definición del problema

Según Tamayo Sáez (1997), la etapa de “identificación y definición del problema” está relacionada con la problematización de una cuestión de la vida social que se incorpora a la agenda política, y con la definición que de ella se realiza. Esto último es de crucial importancia porque sienta las bases a partir de las cuales se constituyen las formulaciones de las posibles soluciones. En efecto, las estrategias diseñadas para resolver una determinada problemática estarán directamente ligadas a la definición que se haya hecho de ella. Para nuestro estudio esto significa que las políticas sociales o las estrategias de abordaje serán diferentes si la problemática de la pobreza se define, por ejemplo, como “carencia de ingreso” o como “deficiencias en el desarrollo del capital humano”.

En este sentido, en este análisis se considera que en los tres países estudiados, la pobreza era un tema ya instalado en la agenda política cuando se produce la participación de los think tanks. Así, el rol de los think tanks de la región en el proceso de incorporación a la agenda pública de la cuestión relativa a las políticas sociales de transferencias de ingresos puede ser considerado como una participación reactiva, en lugar de un rol proactivo. Es decir, los think tanks reaccionan frente

a una temática ya instalada en la agenda pública¹¹. Esta situación difiere de lo sucedido en otros ámbitos de las políticas públicas, en especial en aquellos relativos a las políticas económicas, en el cual los think tanks y expertos cumplieron un rol central en la construcción de consensos respecto a las reformas económicas que fueron realizadas. Esta situación puede observarse especialmente en la década del noventa en la región respecto a las reformas implementadas, entre otras, relativas a las funciones y el nivel de participación del sector público en la actividad económica. Sin embargo, a pesar de tener este rol reactivo, como podrá observarse en los siguientes apartados, cada think tanks y experto, una vez instalado el tema en la agenda pública, definieron esta problemática de diversas maneras, en función de los valores y paradigmas de sustento adoptados.

III.2.2. Formulación de la solución

En relación a esta etapa, a los fines de este análisis se contemplan dos posibles momentos de participación: a) durante una etapa previa al diseño del programa, generando antecedentes, y b) participando en forma directa en la formulación del programa.

Comenzando por el caso de **México**, prácticamente no se registra participación de los *think tanks* en el diseño del Progres- Oportunidades. Pero si cobran relevancia los expertos Santiago Levy y José Gómez de León, quienes se constituyeron en los impulsores y arquitectos del programa a partir de la confianza conferida por el entonces presidente Ernesto Zedillo.

Gómez de León, quien había sido asesor de Zedillo cuando este era Secretario de Programación y Presupuesto a comienzos de los noventa (Bate, 2004), delineó una primera propuesta de política de transferencias de ingreso a las familias pobres, con el objetivo de fortalecer su condición social y mejorar el nivel educativo de los niños. Su perfil profesional multidisciplinario, con conocimientos en demografía, sociología, economía y estadística, incidió en la integralidad del programa y en la visión estratégica de mediano y largo plazo que el plan adoptó (Yaschine y Orozco, 2007).

Por su parte, Santiago Levy elaboró una propuesta que operó como antecedente del Progres- Oportunidades y que adoptó la estrategia que a principios de los noventa comenzaba a trascender en los foros y organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La misma sostenía la necesidad de proveer simultáneamente un paquete básico de servicios de educación, salud y alimentación a las familias pobres, con el fin de aprovechar las sinergias entre estos tres componentes y mejorar el bienestar social (Scott, 1999). Particularmente, las primeras formulaciones de Santiago Levy –los Centros de Atención para la Pobreza Extrema, por ejemplo – hicieron hincapié en la necesidad de elevar los ingresos de las familias en situación de pobreza y al mismo tiempo estimular el capital humano. En ese contexto, la educación fue comprendida como un insumo de los componentes de salud y alimentación, más que como un objetivo en sí mismo (Scott, 1999).

Posteriormente, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, Santiago Levy, quien ocupaba el cargo de Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, José Gómez de León, quien era Director del Consejo Nacional de Población (CONAPO), y funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) formularon la versión final del Progres. La misma

¹¹ En el caso de Argentina es posible identificar una Organización de la Sociedad Civil que si tuvo un rol destacado en la incorporación a la Agenda Pública del tema de la pobreza y la carencia de ingresos, que fue el FRENAPPO. Pero como fuera señalado anteriormente, esta organización no podría ser considerada en sentido estricto un think tank.

asumía la estrategia de provisión de un paquete integral de prestaciones sociales, pero los componentes de salud y alimentación estaban al servicio de la educación. De este modo, el programa adoptó un claro enfoque de promoción de las capacidades humanas básicas, que posteriormente se replicaría en otros países latinoamericanos. Santiago Levy también desempeñó un rol clave en la reorientación de recursos económicos hacia el Progreso, provenientes de subsidios ineficientes y programas que finalmente fueron cerrados. Por su parte, José Gómez de León fue nombrado como el primer coordinador del Programa (Yaschine y Orozco, 2007). De esta forma, es posible observar una fuerte participación de expertos en el proceso de formulación del programa y de generación de conocimiento previo en el caso de México, situación que no sucedió en Argentina, como se detalla a continuación.

En cuanto a los antecedentes de la experiencia en la Argentina se pueden citar cuatro propuestas, que tras ser publicadas se constituyeron en referencias adoptadas de forma parcial en el diseño del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD).

La primera de ellas es el “Ingreso Ciudadano” del CIEPP (1995) que, aún sin ser una política de transferencias de ingresos condicionada y focalizada, se destaca por hacer hincapié en la necesidad de fortalecer las capacidades de los grupos vulnerables e igualar sus oportunidades en el mercado laboral, mediante una transferencia de ingresos mínimos de carácter universal. Esta propuesta prevé una implementación escalonada –por las restricciones presupuestarias de la Argentina – y una reforma tributaria progresiva para el financiamiento de la misma.

La segunda propuesta es el “Ingreso para el Desarrollo Humano” (1999) de Irene Novacovsky y Claudia Sobrón. La misma tiene por objetivo ampliar las oportunidades y capacidades de todos los miembros de las familias pobres, a través de asegurar un ingreso monetario a las madres. A cambio, las familias debían cumplir con contraprestaciones nutricionales y alimentarias, sanitarias y con la escolarización de los niños menores de 19 años. Además, el proyecto pretendía fortalecer el capital social, mediante la participación de actores de la sociedad civil en las jurisdicciones provinciales y municipales. Para estas especialistas, un programa con estas características tenía la fortaleza de adoptar un enfoque de la pobreza en términos de capital humano y social, y mejorar la autoestima de los beneficiarios en un marco de construcción de ciudadanía.

El tercer antecedente, es el “Ingreso de Desarrollo Humano” (1999) de la fundación Grupo SOPHIA¹². Este proyecto, similar al de Novacovsky y Sobrón, tiene por objetivo promover las capacidades humanas y mejorar las posibilidades de los niños en el futuro. Esto se lograría a través una transferencia de ingresos a familias pobres, a cambio de contraprestaciones en materia de educación, salud y alimentación. Asimismo, el Grupo SOPHIA también previó la conformación de Consejos Sociales para el Desarrollo Humano, con la finalidad de integrar a la sociedad civil en las tareas de control social.

La cuarta propuesta, que proviene del ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, es el “Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados”, elaborada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), conformado por un conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil y líderes sociales¹³. La misma consistía en la creación de un seguro de empleo y formación para los jefes y jefas de hogar desocupados, contemplando una asignación universal por hijo y otra para los mayores de 65 años que no estuvieran recibiendo ningún beneficio previsional. Esta propuesta contó con el apoyo de 3 millones de personas y adquirió el estatus de

¹² La propuesta del Grupo SOPHIA fue desarrollada por H, Rodríguez Larreta y Robredo G. (1999).

¹³ El Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza –FRENAPO– fue impulsado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), una organización gremial, y contó con la participación de otros sindicatos, organizaciones sociales, ONG’S, etc.

“Iniciativa Popular”, figura prevista en la legislación argentina que habilita su ingreso al Congreso Nacional como Proyecto de Ley (Golbert, 2004)¹⁴.

Todos estos antecedentes tuvieron su influjo en el debate público, en la conformación de la agenda política y, en cierta medida, contribuyeron a la construcción de consensos básicos sobre ciertos lineamientos que fueron recogidos en el diseño del PjyJHD. Así, conceptos tales como inclusión social, capital humano y social y articulación con la sociedad civil adquirieron visibilidad y respaldo, y luego se incorporaron —con diferentes matices— a la versión definitiva del PjyJHD. Sin embargo, no todos los antecedentes tuvieron la misma relevancia. En efecto, el PjyJHD terminó pareciéndose más la propuesta del FRENAPO que a las restantes.

Más allá de los antecedentes, resulta interesante analizar cómo se produjo la formulación del PjyJHD, cuáles fueron los actores intervinientes y cuál fue el rol de los *think tanks* y *expertos* en ese marco. Probablemente de manera más definida que en México y Chile, el contexto político, económico y social argentino fue un factor condicionante en relación a estos interrogantes. La gravedad de la situación social argentina creó la necesidad de implementar un programa de forma urgente y con fuerte apoyo de todos los sectores sociales, que aliviara las condiciones de precariedad de la población y contribuyera a atenuar los altos niveles de movilización social y rechazo hacia la dirigencia política.

En este agitado escenario, el presidente Eduardo Duhalde recibió a los representantes del FRENAPO y abrió una instancia de negociación y participación multisectorial conocida como la Mesa del Diálogo Argentino. El objetivo de este espacio era la formulación de un programa de ayuda social consensuado entre importantes actores sociales. Así, se convocó a la Iglesia Católica, representada por miembros de Cáritas de Argentina, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y funcionarios de los diversos ministerios estatales. Entre los representantes gubernamentales se destacó la participación de funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quienes aportaron la experiencia de la implementación de programas de empleo transitorios durante los 90, y de dos representantes de la Jefatura de Gabinete: Juan Pablo Cafiero – Vice Jefe de Gabinete – y su Jefe de Asesores, Pablo Vinocur, quienes anteriormente se habían desempeñado en el Ministerio de Desarrollo Social como Ministro y Secretario de Políticas Sociales respectivamente. Estos últimos, aportaron a este espacio la propuesta del “Seguro de Inclusión Infantil” que formaba parte de una visión que consideraba central asegurar el derecho de inclusión social. Esta propuesta ya había sido presentada desde el Ministerio de Desarrollo Social en la parte final del gobierno del presidente De la Rúa, y por restricciones tanto políticas como económicas no fue implementada (Repetto et al, 2005).

De esta forma, la Mesa de Diálogo se constituyó en un espacio de participación de la sociedad civil e instituciones que aportaban representatividad y legitimidad a las medidas gubernamentales, pero que no contaban con la suficiente experiencia en el diseño de un programa social de semejante envergadura. Es preciso destacar que entre los integrantes de esta Mesa estuvieron ausentes los *think tanks* especializados en temas sociales, aunque se debe mencionar el rol de dos especialistas: Pablo Vinocur, quien estaba en representación del gobierno como fue indicado precedentemente, y Carmelo Angulo, director del PNUD, quien desempeñó un rol fundamental en la construcción de este espacio. Ellos, conjuntamente con Cáritas Argentina, actor de sólido

¹⁴ Dentro de este enfoque también se pueden citar algunos programas gubernamentales como antecedentes del PjyJHD. Ellos son el Plan Trabajar (1995/1999) y el Plan Solidaridad, pero su abordaje se dejará momentáneamente de lado por exceder al objetivo del presente estudio.

prestigio y credibilidad social, desempeñaron un importante rol en el proceso de diseño del PjyJHD.

Es posible señalar que la ausencia de *think tanks* en este proceso se debió a varios factores, entre los cuales es posible mencionar: a) la urgencia impuesta por el contexto social, que si bien no impedía la participación de estos actores tampoco la propiciaba; b) el bajo número de *think tanks* especializados en políticas sociales en Argentina, carencia vinculada en cierta forma a la corta trayectoria de las políticas sociales respecto a, por ejemplo, las políticas económicas; c) la falta de costumbre de los gobiernos a utilizar a los *think tanks* como fuentes habituales de consulta y d) la tendencia de estos actores a relacionarse de forma directa con la gestión pública y no a través de mesas más amplias de concertación. De todas formas, no se puede perder de vista que la gravedad del contexto argentino fue el principal condicionante y factor explicativo de la velocidad con la que el programa debió diseñarse y ponerse en funcionamiento, así como del protagonismo que tuvieron tanto los funcionarios gubernamentales como los actores sociales con sólida credibilidad social, aunque con escasa experiencia técnica en el diseño de políticas públicas.

Finalmente, la versión final del PjyJHD asumió la concepción de “derecho de inclusión social”, impulsada desde la Jefatura de Gabinete y que fuera defendida enérgicamente por el propio presidente Duhalde y compartida también por los actores de la Mesa del Diálogo (Repetto, et al, 2005). Por otra parte, si bien todos los actores estaban de acuerdo acerca de que los beneficiarios debían cumplir alguna contraprestación, la primera prioridad era poner en marcha de manera urgente la transferencia monetaria para atemperar los niveles de pobreza y conflictividad social. Por ello, el diseño de las contraprestaciones se hizo de manera paulatina, en el marco de la Mesa del Diálogo y a lo largo de todo el año 2002¹⁵. Desde el punto de vista del funcionamiento del PjyJH, y en función de su experiencia acumulada y del énfasis puesto en la desocupación, el Ministerio de Trabajo quedó a cargo de la coordinación operativa del programa.

A diferencia de lo que sucedió en la Argentina, **Chile** experimentaba una situación de estabilidad económica, política y social al momento de implementarse el Programa Chile Solidario, pero al mismo tiempo registraba un estancamiento en la reducción de los niveles de pobreza. Con ese diagnóstico, el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos consideró oportuno priorizar la elaboración de una amplia estrategia de lucha contra los núcleos duros de pobreza. Para diseñarla, el gobierno realizó una ronda de consultas con *think tanks* y *expertos* en políticas sociales. En el mes de abril de 2002, se realizó una primera reunión en la que participaron asesores de Ricardo Lagos, los responsables de las reparticiones con competencia en el área social y un conjunto de *think tanks* y *expertos* entre los que se destacan: Claudia Serrano y Dagmar Raczynski –ambas de Asesorías para el Desarrollo y ex miembros de CIEPLAN–, Pablo Arellano –Director Ejecutivo de CIEPLAN–, Harald Beyer –Coordinador Académico de CEP– y Clarisa Hardy –Directora Ejecutiva de Chile 21–, entre otros (Ruz y Palma, 2005).

A la reunión presidencial le siguieron una serie de seminarios y talleres organizados por *think tanks*, a los que asistieron los funcionarios del gobierno nacional involucrados en el tema. Estas instancias fueron de suma importancia generándose en ellas insumos de los cuales se nutrió finalmente el Programa Chile Solidario. Sin embargo, es necesario señalar dos visiones y posturas distintas que estos *think tanks* y *expertos* tenían sobre un programa de este tipo.

Los *think tanks* y *expertos* relacionados con los sectores de la fuerza política de centroizquierda –Fundación Chile 21, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano– enfatizaban la necesidad de pensar una política social integral. Sin negar la necesidad de realizar transferencias monetarias para elevar la capacidad económica de las familias pobres en el corto plazo, reconocían que ello debía ser

¹⁵ Entrevista Pablo Vinocur realizada en el marco de esta investigación, Buenos Aires, Argentina, Marzo de 2008.

acompañado por mecanismos que acentuaran la promoción social, la conformación de redes de apoyo social, un enfoque de derechos y el fortalecimiento de nuevas capacidades. Para ellos, establecer un sistema de protección que elevara al mismo tiempo la capacidad monetaria y el capital humano y social como mecanismos para reducir la vulnerabilidad de los sectores pobres, era de crucial importancia. Sólo de esta forma, se podía dar cuenta del fenómeno de la pobreza en su multidimensionalidad (Ruz y Palma, 2005).

Por su parte, desde el CEP, una organización más próxima a los postulados ideológicos de la centroderecha, se proponía combatir la pobreza mediante la implementación de una estrategia de corte asistencialista, que consistía en la transferencia de ingresos a los sectores más pobres para posicionarlos por encima de la línea de pobreza, con total libertad para su utilización. Esta formulación se sustenta en la concepción del libre albedrío de las personas, y en la concepción de la pobreza como carencia de ingresos.

Finalmente, el Programa Chile Solidario adoptó un enfoque mixto que combina asistencia y promoción social. Este enfoque resulta más similar al modelo del Programa Progresión-Oportunidades de México que al PjyJHD de Argentina. La formulación final fue realizada por los equipos gubernamentales de las áreas competentes: MIDEPLAN, Fondo de Solidaridad e Inversión Social y la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, como ya fue señalado, los *think tanks* y *expertos* de las diferentes extracciones políticas desempeñaron un rol fundamental en la generación de insumos para la formulación final del programa.

III.2.3. Implementación de los programas

Las dos últimas etapas de las políticas públicas –implementación y monitoreo y evaluación – se vinculan específicamente con la “operación” de las mismas. En este sentido, si las dos primeras etapas –identificación y definición del problema y formulación de la solución –, habitualmente son agrupadas bajo la noción de *policy making*, las otras dos etapas pueden ser consideradas como *policy implementation*.

Con respecto a la implementación, generalmente es la etapa del ciclo de políticas públicas que se identifica con la participación exclusiva de las agencias estatales. No obstante, en los últimos años y a partir del deterioro de las capacidades estatales de los países en Latinoamérica, los *think tanks* consiguieron abrirse paso lentamente en las funciones de implementación. Esto constituyó un avance no sólo funcional sino teórico, por el cual las instituciones de este tipo comenzaron a conceptualizarse como “*think and do tanks*”. Este nuevo esquema de “pensar” y “hacer” se materializa mediante servicios de asesorías y el aporte de recursos humanos especializados por parte de los *think tanks* a la gestión pública, con el objetivo de contribuir al funcionamiento eficiente de una determinada política pública (Braun et al., 2004).

A pesar de esta tendencia creciente, las experiencias analizadas en este estudio no se inscriben en esta lógica. En efecto, la implementación de los tres programas quedó en manos del Estado sin la participación de *think tanks*. En todos los casos, dado que los programas tienen una fuerte vinculación con lo territorial, se adoptó un esquema organizativo coordinado a nivel central y apoyo operativo a nivel subnacional.

En particular, en México el área gubernamental responsable de la coordinación del Programa Oportunidades es la Secretaría de Desarrollo Social, con la colaboración de diversas instituciones gubernamentales –Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social–, y en articulación para lo operativo con los gobiernos estatales y municipales. Por su parte, en la Argentina, el PjyJHD es coordinado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

de la Nación, con la colaboración operativa de la Administración Nacional de Seguridad Social y de los municipios en lo territorial. Es necesario destacar que en el caso argentino, se abrió la participación a las Organizaciones de la Sociedad Civil que integraron los Consejos Consultivos Municipales, Provinciales y Nacional, quienes intervinieron en la selección de los beneficiarios del programa. Por último, el programa Chile Solidario constituye también un caso de coordinación centralizada por el MIDEPLAN, con la colaboración del Fondo de Solidaridad e Inversión Social y también articula a nivel operativo con los gobiernos municipales.

Un punto a destacar en la implementación de los programas analizados es el rol que desempeñaron los Organismos Internacionales, específicamente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el financiamiento de estos programas. En particular el Banco Mundial financió en forma parcial la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina y el programa Chile Solidario, mientras que el BID apoyó el programa Oportunidades de México. Si bien el rol de estos actores excede al análisis de este estudio, vale la pena señalar que el proceso de diseño e implementación de proyectos financiados por estas instituciones genera un proceso de influencia, el cual puede ser de mayor o menor intensidad dependiendo de las circunstancias, sobre el diseño final y/o la implementación del programa.

III.2.4. Monitoreo y evaluación

De la misma manera que sucede en las fases anteriores, en la etapa de monitoreo y evaluación se observan diferencias importantes entre las experiencias analizadas, en cuanto a la participación de los *think tanks* y *expertos*.

En el caso de México, como respuesta a las críticas recibidas por los programas antecesores – fundamentalmente el Programa Nacional Solidaridad –, y debido a las sospechas del uso discrecional de los fondos públicos, el Progres–Oportunidades estableció en su normativa de creación la obligatoriedad de evaluaciones externas y periódicas sobre su funcionamiento e impactos en la población beneficiaria. Según la visión de Santiago Levy y José Gómez de León, las evaluaciones eran una herramienta crucial, no solo para ajustar el funcionamiento del programa, sino también para contar con datos confiables y pruebas empíricas de sus logros. Ambos pensaban que si el Progres era evaluado por expertos e instituciones externas sería posible asegurar mayor sustentabilidad al programa (Bate, 2004). Así, dichas evaluaciones fueron realizadas por instituciones académicas reconocidas y con trayectoria en el campo de lo social. Según Teichman (2007:562), el BID tuvo influencia en la selección de las mismas, ya que sugirió la necesidad de que fueran instituciones extranjeras y locales e incluso recomendó algunas de ellas, aprovechando las fluidas relaciones establecidas entre esta institución, que apoyaba el programa financieramente, con Santiago Levy y José Gómez de León. Según esta autora, esto explica la inclusión del International Food Policy Research Institute (IFPRI) como una de las organizaciones evaluadoras más destacadas del Progres–Oportunidades. En este contexto, un punto a destacar es el rol del IFPRI en este proceso inicial de evaluación. Esta organización funcionó como “paraguas” para realizar las evaluaciones de las distintas dimensiones del programa. Es decir, fue la organización que planteó la estrategia general de evaluación del programa, en conjunto con expertos individuales internacionales y locales, para posteriormente encomendar la realización de evaluaciones específicas en otras organizaciones o en expertos individuales¹⁶.

Considerando esta dinámica de funcionamiento, es posible identificar otras instituciones que participaron en la evaluación del programa mexicano, tales como: CIESAS, INSP, Colmex y CIDE.

¹⁶ Entrevista realizada a Iliana Yashine en el marco de esta investigación, México DF, Junio 2008.

En este punto resulta conveniente hacer una diferenciación: mientras el INSP forma parte del gobierno federal y depende del Secretario de Salud, las restantes instituciones mencionadas no¹⁷, lo cual le da al INSP una posición diferente al resto de las instituciones en lo relativo a los mecanismos de contratación por parte del sector público.

No obstante, la agilidad en los mecanismos de contratación no fue el único determinante de la selección de las instituciones. En efecto, dada la complejidad de la tarea y extensión del territorio a cubrir, eran escasas las instituciones que contaban con la capacidad técnica y operativa para realizarlo. En términos generales, los recursos humanos especializados son relativamente escasos en México y se concentran en este tipo de instituciones¹⁸. En función de ello, en gran medida las instituciones seleccionadas cumplían con tales requerimientos, es decir, eran capaces de ofrecer solidez técnica y capacidad operativa para la evaluación de un programa de amplia cobertura, en su inicio en zonas rurales y luego también en zonas urbanas¹⁹.

En la mayoría de los casos, estos *think tanks* recibieron el apoyo técnico de *expertos* provenientes de universidades mexicanas y extranjeras, entre las que pueden mencionarse: Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Colegio de Sonora, Universidad de California, Universidad de Pennsylvania, University College de Londres, Universidad de Chicago y Universidad de Texas. Entre los *expertos* más destacados pertenecientes a estas instituciones se pueden mencionar, entre otros, a Petra Todd, Orazio Atanasio, Paul Gertler, Emmanuel Skoufias, Paul Schultz, Jere Behrman²⁰. En paralelo, algunos de estos *expertos* integraron el Grupo Asesor de Evaluación, que definió los ejes de las evaluaciones, los indicadores, la metodología de la investigación y el análisis de la información para la identificación de los resultados (Yaschine et al, 2008).

De esta forma, en el año 2000, el IFPRI elaboró una evaluación compilatoria de todos los informes parciales realizados hasta el momento, en su rol de coordinador de las evaluaciones señalado anteriormente. Básicamente, en dicha evaluación se concluye que después de 3 años de operación, el Progreso –que se implementaba sólo en zonas rurales– permitió el incremento de la matrícula y asistencia escolar de los niños pobres, la mejoría de sus dietas alimenticias y el acceso a una atención médica de mayor calidad, lo cual permitió visualizar un futuro más promisorio para esa población. Adicionalmente, se valoró de forma positiva el fortalecimiento del rol de la mujer y el mecanismo de focalización y selección de los más pobres como beneficiarios del programa, aunque se advirtió su decreciente efectividad en contextos de pobreza moderada. No obstante el corto tiempo transcurrido al momento de la evaluación, los resultados positivos arrojados llevaron a que IFPRI recomendara no solamente la continuidad del mismo sino además su extensión a zonas urbanas.

La presentación de la evaluación de IFPRI se llevó a cabo en 2001 en Washington, y el hecho de haber expuesto a nivel internacional datos empíricos que respaldaban la eficacia del programa significó un fuerte respaldo de los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, que influyó en la decisión de presidente electo Vicente Fox para otorgar continuidad y ampliación al programa (Teichman, 2007). De esta forma las evaluaciones previstas en el diseño del programa generaban condiciones para asegurar su sostenibilidad, como habían previsto sus diseñadores.

Una vez culminada la primer evolución integral del Progreso, el rol desempeñado por el IFPRI comenzó a ser asumido por el INSP, produciéndose un traspaso de responsabilidades de una institución internacional a una local. Así el INSP se convierte en la organización “paraguas” que

¹⁷ Entrevista con Ivico Ahumada, Septiembre 2008.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Entrevista realizada a Iliana Yaschine, México DF, Junio 2008.

²⁰ Entrevista con Ivico Ahumada, Septiembre 2008.

coordina las actividades de evaluación del Oportunidades del 2001 a la fecha. A fines de 2006 el INSP, en conjunto con CIESAS, publica una evaluación representativa de esta segunda fase ampliada del programa, que contiene avances realizados por CIDE, En este documento se confirma que los beneficiarios del programa de zonas rurales y urbanas logran mejorar aspectos educativos, sanitarios y nutricionales. En particular, se reconoce un impacto positivo en los niveles de escolaridad de los niños, la reducción de la mortalidad materno infantil, una mayor tasa de uso de los servicios de salud, el incremento de la estatura y peso de los niños, el consumo de una dieta más completa, etc. Por otra parte, en el informe se consigna que el programa no fomenta la migración ni violencia contra las mujeres. Por último, se evalúa positivamente el cumplimiento presupuestario del programa y la satisfacción de los beneficiarios. En este marco, las recomendaciones efectuadas tras 9 años de operación del Progreso (1997–2006) respaldan la continuidad de la estrategia de provisión de un conjunto integral de prestaciones y servicios – alimentación, educación y salud–. Pero a su vez, sugieren la introducción de mejoras cualitativas al interior de cada una de las áreas de acción, necesarias por el incremento del número de usuarios de los servicios públicos y porque la mejor situación de los beneficiarios más antiguos exige herramientas de abordaje de mayor calidad. De esta forma es posible apreciar una participación relevante de los think tanks en la etapa de monitoreo y evaluación en el caso de México.

En el caso de Argentina, el PjyJHD estableció en su normativa de creación la obligatoriedad de la participación de la sociedad civil en el monitoreo y evaluación del programa, a través de su integración a los Consejos Consultivos de los distintos niveles de gobierno. En forma adicional a este tipo “orgánico” de evaluación impuesta por el propio programa, a cual tuvo muy bajo nivel de desarrollo, su funcionamiento e impacto fueron analizados en forma adicional por un conjunto de *think tanks*, por iniciativa propia. Estas evaluaciones pueden agruparse en dos grupos principales: a) evaluaciones globales desde una perspectiva de derechos y, b) evaluaciones sobre aspectos específicos del programa.

En el primer conjunto se inscriben las realizadas por el CIEPP, CELS, AAPS y el Grupo SOPHIA. Estas tres organizaciones sostienen que el PjyJHD no logra cumplir con el objetivo de garantizar el “derecho familiar a la inclusión social” y reducir los niveles de pobreza. En este sentido, observan que: 1) el programa tiene una lógica asistencial antes que de inclusión social, ya que las prestaciones de educación y salud son consideradas como contrapartidas antes que como derechos; 2) la idea de “cupos” para incorporar beneficiarios al programa se contraponen a la noción de “derecho universal”, y es fuente de inequidad para aquellas personas que pese a ser pobres no cumplen con alguno de los requisitos para acceder al beneficio y, 3) el monto del beneficio es insuficiente y debe ser variable conforme al tamaño de la familia. Aún cuando estos think tanks reconocen la capacidad que tuvo el programa como una medida paliativa en un contexto de crisis, sostienen la necesidad de reorientarlo hacia una lógica universalista (Neri, 2002; Pautassi et al, 2003; Lo Vuolo y Barbeito, 2003). En el caso particular de CELS, además se promueve el acceso a la totalidad de las instituciones sociales y no meramente a la percepción de un ingreso (Pautassi et al, 2003). Por otra parte, dado que la implementación de programas universales enfrenta profundas restricciones de índole económico-financiera, las propuestas de CELS y CIEPP puntualizan la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria progresiva, que garantice el financiamiento del programa en el tiempo (Pautassi et al, 2003; Lo Vuolo y Barbeito, 2003).

Por su parte, el Grupo SOPHIA evaluó el PjyJHD y en base a la misma elaboró una propuesta para reconvertir el programa en una “Red de Protección Social”. Esta propuesta implicaba la unificación de los programas sociales, la sustitución de la elegibilidad de los beneficiarios basada en

la posición que ocupaban en el mercado de trabajo por otra fundada en el ingreso de las familias, el aumento del monto del beneficio, la priorización de los servicios de salud y educación como herramientas de construcción de capital humano y el establecimiento de una mayor transparencia e instancias de control del programa (Rodríguez Larreta y Vidal, 2005).

En el segundo conjunto de evaluaciones, concentradas en aspectos específicos del programa, se inscriben las realizadas por UCEMA, IDESA, Grupo SOPHIA y FLACSO. El estudio realizado por UCEMA analiza los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, el impacto en el mercado de trabajo, la eficiencia del gasto público y las consecuencias en cuanto a prácticas clientelares, encontrando que fallas en la asignación del PjyJHD se convirtieron en un desincentivo para la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral, especialmente en el formal, lo que profundizó el proceso de precarización de los más pobres. Además, sostiene que el programa benefició a una importante cantidad de personas que no cumplían con los requisitos y, por último, que el clientelismo practicado por organizaciones de beneficiarios y partidos políticos impactó sobre la eficiencia del gasto público con el cual se financia el programa. No obstante las críticas, UCEMA, al igual que otros *think tanks*, rescata la necesidad y utilidad del programa en un contexto de emergencia como en el que surgió (López Zadicoff y Paz, 2003).

Asimismo, IDESA, Grupo SOPHIA y FLACSO analizaron el funcionamiento de los Consejos Consultivos (CC), instancias de participación, articulación de intereses y control del programa por parte de la Sociedad Civil. IDESA encontró que los CC operaron en la práctica como arenas de disputas sectoriales y clientelismo, antes que como espacios de articulación. Frente a ello, recomendó asignarle a los CC un rol político antes que operativo, impidiendo de este modo la extracción de réditos materiales (Colina et al, 2006). El Grupo SOPHIA, mediante un amplio relevamiento a 64 CC provinciales y municipales, analizó y recomendó mejoras respecto a su funcionamiento y representatividad (Lupica, 2003). Por su parte, FLACSO coordinó una investigación financiada por el gobierno²¹ en la cual se recomendó fortalecer a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y reforzar su vinculación en programas sociales estatales.

Con esta síntesis de las evaluaciones realizadas en el caso de Argentina, se intenta ilustrar los aspectos que generaron mayor reflexión en los *think tanks* que analizaron el funcionamiento y el impacto del PjyJHD, y además recalcar que se trató de iniciativas propias antes que de intervenciones promovidas desde el ámbito del propio programa, como sucedió en el caso de México.

En este sentido, Chile guarda ciertas similitudes con el caso argentino. En efecto, la normativa del Chile Solidario tampoco estableció instancias obligatorias de monitoreo y evaluación externa. Por esta razón los *think tanks* y expertos que evaluaron el programa lo hicieron por iniciativa propia y no por convocatorias orgánicas. Sin embargo vale la pena señalar que la CEPAL realizó en el año 2003 a pedido de FOSIS el análisis de los resultados alcanzados en la primera etapa de gestión de un componente del Chile Solidario, el programa PUENTE, en su fase de instalación²².

Con respecto a las evaluaciones de los *think tanks* y expertos, en Chile se advierte una fuerte correlación entre los contenidos de las evaluaciones realizadas por los *think tanks* y su proximidad ideológica con algunas de las dos coaliciones que rigen el sistema de partidos chileno. Esto es particularmente visible en las evaluaciones de Libertad y Desarrollo, *think tank* identificado con la coalición de centro derecha, y Fundación Chile 21, *think tank* cercano a la coalición de centro izquierda gobernante. Mientras el primer *think tanks* se focaliza en aspectos vinculados a la

²¹ Esta actividad fue financiada por el SIEMPRO, en el marco de un programa de fortalecimiento institucional, impulsado por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social

²² "Análisis de Resultados del Programa PUENTES", División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile (2003)

autonomía de las personas, la centralización y la potencial discrecionalidad política, el segundo enfatiza el amplio consenso social de respaldo al programa, y su efectividad como estrategia central del gobierno en la lucha contra la pobreza ²³.

En efecto, las evaluaciones de Libertad y Desarrollo enfatizan el problema de generar altas expectativas en los beneficiarios de mejorar sus condiciones de vida que las que realmente logran al egresar del programa. Según esta evaluación, dicha paradoja se convierte en un obstáculo para lograr una efectiva autonomía y empoderamiento de las personas. Además, cuestiona el esquema centralizado de funcionamiento del programa, recalcando los peligros que representa para la transparencia. En virtud de ello, recomienda descentralizar el programa hacia los municipios para aprovechar el conocimiento de las realidades locales, y abrir la participación a organizaciones con capacidades técnicas para evaluar el funcionamiento e impacto del programa.

Por otro lado, en una encuesta realizada en 2002 por la Fundación Chile 21 se recalca la amplia aceptación social de lo que llamaron “las reformas de Lagos”. Según este *think tank*, dentro del paquete de reformas anunciadas, la creación del programa Chile Solidario fue la que más respaldo recibió (40%), a la vez que cerca del 85% de los encuestados consideró “inmoral” que las familias vivan con ingresos de indigencia (Fundación Chile 21, 2002). En este marco, la realización y publicación de la encuesta se convirtió en una herramienta de análisis de la repercusión de los anuncios y de respaldo y legitimación al sector político de referencia. En el año 2006, luego de 4 años de operación del programa, este *think tank* publicó un artículo en el cual analiza la disminución de la pobreza anunciada por la presidenta Michelle Bachelet, y señala que la aceleración de la reducción en el período 2003-2006 respecto al 1998-2003 se explica por el efecto combinatorio del incremento de los salarios y la efectividad del Chile Solidario para penetrar en los núcleos duros de pobreza (León, 2007). Según la evaluación de Chile 21, estos resultados confirman el éxito del programa y alienta su continuidad y ampliación.

A pesar de estos resultados, evaluaciones de expertos cercanos a la Concertación, entre ellos Claudia Serrano (2005), apoyan la continuidad del programa pero proponen modificar algunos aspectos. Por ejemplo, se propone fortalecer el trabajo de apoyo psicosocial a las familias con el estímulo a los lazos socio-comunitarios. Por otra parte, se critica la focalización del programa en familias en situación crítica, porque el apoyo se limita a cuestiones asistencialistas concretas y de corto plazo, que con frecuencia actúan en detrimento del fortalecimiento de la autonomía. Esta debilidad se potencia por la gran cantidad de familias que cada promotor tiene a su cargo, y por la decreciente atención brindada a las familias que van saliendo de la urgencia, con las cuales se debería iniciar un trabajo sustentable orientado al mediano y largo plazo. En síntesis, como puede observarse en el caso de Chile, las evaluaciones desarrolladas por los *think tanks* y *expertos* guardan una fuerte correlación con la cercanía ideológica y/o las referencias partidarias próximas que tienen estos actores.

Una vez analizadas la participación de los *think tanks* y expertos en las cuatro etapas de los programas bajo estudio, es posible advertir un conjunto de diferencias entre los casos de México, Argentina y Chile. Estas diferencias pueden ser organizadas en tres dimensiones principales: i) etapa del ciclo de las políticas públicas en la que participan los *think tanks* y expertos; ii) modo de participación y; iii) tipo de *think tank* predominante en cada uno de los casos analizados. El Cuadro N° 3 expone las principales características de los tres casos analizados en forma esquemática.

²³ Medeiros et al (2006), Libertad y Desarrollo (2003), Fundación Chile 21 (2002) y León (2007).

Cuadro N° 3 – Principales características de la participación de los Think Tanks y Expertos en los casos seleccionados

	MÉXICO	ARGENTINA	CHILE
Etapas de Participación	- Formulación - Monitoreo y Evaluación	- Formulación - Monitoreo y Evaluación	- Formulación - Monitoreo y Evaluación
Modo de Participación	- Orgánica en la Formulación - Orgánica en el Monitoreo y Evaluación	- Orgánica / Espontánea en la Formulación - Espontánea en el Monitoreo y Evaluación	- Orgánica en la Formulación - Espontánea en el Monitoreo y Evaluación
Tipo de Think Tank Predominante	- Centros Académicos	- Composición Heterogénea (Centros Académicos, Centros de Investigación Privados, Fundaciones Políticas, Advocacy Groups)	- Fundaciones Políticas

Fuente: Elaboración Propia.

En el caso de México se destaca la participación de think tanks y expertos en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación del Progreso – Oportunidades. Específicamente, los expertos Santiago Levy y José Gómez de León cumplieron un rol destacado en el diseño del programa, mientras que las instituciones tales como IFPRI, INSP, CIESAS, CIDE y Colmex, además de un nutrido grupo de expertos mexicanos y extranjeros, cumplieron un papel importante en la evaluación externa del mismo. Respecto al modo de participación, los think tanks y expertos fue en forma orgánica, esto es, participan por iniciativa del aparato estatal, o por formar parte de él, o a partir de lo establecido en el diseño y normas del propio programa. En ese sentido, Levy y Gómez de León eran influyentes funcionarios que contaban con el fuerte apoyo del entonces presidente Zedillo, mientras que las instituciones mexicanas y extranjeras que participaron en la evaluación del programa lo hicieron a partir de lo establecido por el diseño del mismo. En relación al tipo de think tank predominante, en el caso del Progreso - Oportunidades se encuentra una primacía de los Centros Académicos, en buena medida como resultado de lo dispuesto por la normativa del programa que establece como obligatorio la realización de una evaluación externa realizada por instituciones especializadas con prestigio y reconocimiento, así como por la dinámica de estrecha interrelación que existe entre la gestión pública y el ámbito académico en México.

Por su parte, en el caso de Argentina los think tanks y expertos participaron principalmente en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación. Si bien en la formulación del programa no se registra la participación de think tanks, sí ha sido destacable el papel cumplido por otro tipo de organizaciones de la sociedad civil y de un experto como Pablo Vinocur, quien formaba parte del gobierno. A su vez fue posible identificar la participación de una serie de think tanks y expertos en una etapa previa al diseño del programa, generando antecedentes que se constituyeron en referencias adoptadas en forma parcial en el diseño final del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Esta participación se generó en forma espontánea, sin ninguna convocatoria formal por parte del estado. Con respecto a la etapa de monitoreo y evaluación del programa se observa un numeroso conjunto de think tanks y expertos que abordaron el programa desde diferentes ópticas. Respecto al modo de participación, en el caso argentino se observa una combinación de

intervención orgánica y espontánea. Lo primero se puede comprobar en el caso de Pablo Vinocur, quien al momento de la formulación del programa cumplía un rol destacado en la Mesa de Diálogo en representación del gobierno del entonces presidente Duhalde. Pero a su vez, la participación de los think tanks y expertos en la etapa de monitoreo y evaluación se produjo de manera espontánea, es decir, motivada por la propia iniciativa de cada uno de ellos antes que como resultado de una convocatoria orgánica y/o institucional, como se produjo en el caso de México. A su vez, en relación al tipo de think tanks predominante, el caso de Argentina se caracteriza por un mapa heterogéneo de actores, en el cual no se advierte la primacía de un tipo de think tank en particular, sino de organizaciones de los cuatro tipos presentados en este estudio.

Por último, el caso de Chile comparte con los otros casos analizados el hecho que la participación de los think tanks y expertos se produce en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación. En la etapa de formulación la intervención se da de modo orgánico, como producto de la convocatoria a think tanks y expertos de diversas orientaciones políticas impulsada por el entonces presidente Lagos. Sin embargo, en la etapa de monitoreo y evaluación la forma de participación es espontánea dado que, al igual que el PJHD y contrariamente al Progreso – Oportunidades, el Chile Solidario no establece instancias de monitoreo y evaluación externa formales llevadas a cabo por think tanks y expertos. A su vez, respecto al tipo de think tank predominante, en Chile se observa la primacía de las Fundaciones Políticas, las cuales se hallan estrechamente vinculadas a las dos principales coaliciones políticas de ese país. Estas Fundaciones Políticas cumplieron un papel destacado en la formulación del programa y posteriormente evaluaron espontáneamente su funcionamiento y sus impactos, enfatizando recomendaciones relacionadas con sus respectivas posiciones ideológicas / partidarias.

Una vez descrita la participación de los think tanks y expertos en cada una de las etapas de las políticas sociales referidas a los programas de transferencias de ingresos condicionadas en los casos estudiados, es posible observar semejanzas y diferencias entre las experiencias analizadas. Las mismas, se producen principalmente en el nivel de participación de los think tanks y expertos en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, en la etapa específica en la cual intervienen, y en el nivel de institucionalidad que presentan estos ámbitos de participación. Con el fin de profundizar los determinantes que explican estas diferencias, en la próxima Sección se presentan las principales conclusiones de este análisis.

Sección IV

Principales Conclusiones

A partir del desarrollo de la presente investigación es posible validar las dos hipótesis de trabajo que se señalaran al inicio del artículo. Por una parte, con respecto a la primera hipótesis, la cual plantea que en América Latina un escaso número de think tanks, así como de expertos, se abocan al análisis y la generación de propuestas en materia de políticas sociales, y en particular a la generación de propuestas relativas a programas de transferencias de ingresos, es posible afirmar que la misma se comprueba. De acuerdo a los dos directorios utilizados en este estudio referidos a la identificación de think tanks a nivel global, el realizado por McCagann (2007) identifica 408 think tanks en América Latina, mientras que la iniciativa coordinada por CIPPEC, realizada con el apoyo de Global Development Network en el año 2004, identifica un total de 193 think tanks para países de la región. En los tres casos analizados en este estudio solo fue posible identificar 14 think tanks en total - 5 en México, 5 en Argentina y 4 en Chile - , y un total de 7 expertos - 2 en México, 3 en Argentina y 2 en Chile - con una participación relevante en estos programas. Así es posible observar que un escaso número de think tanks se dedican este tipo de políticas sociales. Este bajo número de *think tanks* especializados en temáticas sociales puede vincularse a la “temprana edad” de este tipo de políticas en los países de América Latina. En efecto, si bien la pobreza no es una cuestión novedosa en la región, es recién en los 90 –a partir del debilitamiento del trabajo como eje de integración social – que las políticas sociales comienzan a ganar protagonismo, y a generalizarse la implementación de programas de transferencias condicionadas de ingresos. Esta situación difiere sustancialmente de los think tanks dedicados a los temas económicos. En las dos iniciativas indicadas anteriormente, así como en gran parte de la bibliografía dedicada a think tanks, la mayor parte de las organizaciones identificadas se dedican a cuestiones económicas. A modo de ejemplo, la mayor parte de los veinte think tanks más relevantes de América Latina indicados en el directorio efectuado por McGgann (2007) se dedican a cuestiones económicas. De esta forma, se evidencia que a pesar que los países de la región presentan graves problemas sociales referidos a los niveles de pobreza de su población, aún no cuenta con think tanks que funcionen como “puentes” entre el conocimiento en cuestiones sociales y el sector público, a la vez que complementen los análisis de corte más económico realizados sobre los problemas que aquejan a la región.

En relación a la segunda hipótesis, que plantea que aquellos think tanks que sí participan en las políticas sociales, lo hacen fundamentalmente en las etapas de formulación y en el monitoreo y evaluación de la misma, pero presentan un bajo nivel de participación en la identificación y priorización de esta temática en la agenda pública, la misma se comprueba en forma general, pero con matices para los casos particulares. En los tres países estudiado los think tanks y expertos participan fundamentalmente en dos etapas: en la formulación de la solución y en el monitoreo y evaluación. Chile constituye el ejemplo más claro de participación de think tanks en la etapa de formulación, que se produce por la convocatoria del Poder Ejecutivo a participar de un ámbito de debate con áreas del gobierno, del cual surgen los lineamientos del programa Chile Solidario. Resulta oportuno señalar que esta experiencia es cada vez más habitual en Chile. Por ejemplo, en el año 2007 la presidenta Bachelet convocó nuevamente a un grupo de 48 expertos, provenientes de think tanks, así como de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica, quienes conformaron el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, el cual fue presidido por el Director del CIEPLAN, para debatir y generar propuestas sobre cuestiones sociales. Por su parte, México es el principal exponente dentro de los tres países analizados de participación orgánica de los think tanks y expertos en la etapa de monitoreo y evaluación, la cual se estableció en el propio diseño del programa Progresas - Oportunidades. En la actualidad esta tendencia se amplió a la

totalidad de los programas sociales, mediante la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2004, el cual tiene como objetivo estratégico mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales y la medición de la pobreza. Con respecto al caso de Argentina, la participación de los think tanks se produce en forma espontánea tanto en la etapa previa de formulación del programa, generando antecedentes, como en el monitoreo y evaluación, difiriendo sustancialmente de las otras dos experiencias.

Considerando las características particulares de cada caso, es posible plantear un continuo, en donde en un extremo es posible ubicar un nivel de participación orgánico de los think tanks y expertos, representado por el caso de México, y en el otro extremo una dinámica de participación espontánea, reflejada en el caso de Argentina. Por su parte el caso de Chile se encontraría en un punto intermedio entre estas dos situaciones, con participación orgánica en la formulación, pero espontánea en el monitoreo y evaluación. Ahora bien, ¿cuáles fueron los factores que permitieron u obstaculizaron la participación de los think tanks en el ciclo de las políticas sociales?, ¿pueden advertirse regularidades y rupturas de una experiencia a otra?.

Sin dudas que un factor clave que promueve o dificulta la participación de las organizaciones y expertos es el **contexto económico, político y social en el cual surge el programa**. El grado de participación de los *think tanks* está fuertemente influenciado por el contexto o marco de posibilidades y restricciones en los cuales surgen los programas sociales. Esto es especialmente evidente en la Argentina, donde la escasa participación de *think tanks* en la etapa de formulación del PjyJHD puede explicarse fundamentalmente por la urgencia de implementar un programa social que contrarrestara la profunda crisis social, y a la necesidad de convocar a otro tipo de organizaciones sociales que aportaran legitimidad –como la Iglesia Católica, por ejemplo – en un momento de amplio descrédito de la clase política.

En este sentido, el contexto en México y Chile jugó a favor de una mayor participación por parte de *think tanks* y *expertos* en el diseño de los programas sociales. Si bien en ambos países la pobreza figuraba en la agenda pública como alta prioridad, los dos gobiernos tuvieron márgenes más amplios para la formulación de los respectivos programas. En el caso de México, participaron en la formulación del Progres a un número relativamente pequeño de expertos, que en ese momento se desempeñaban en la función pública y que contaban en su haber con vasta experiencia laboral en la temática. Por su parte, en Chile el Poder Ejecutivo convocó a los principales *think tanks* y *expertos* para el diseño del Chile Solidario, en un contexto de estabilidad económica, política y social, que promueve el dialogo entre los principales actores políticos del país.

Pero no solo el contexto tiene influencia. **La dinámica de funcionamiento e interacción entre el sector público y el ámbito de los think tanks y expertos, y la voluntad política de convocarlos** es un segundo factor que afecta el nivel de participación. La intervención de los *think tanks* y *expertos* en la política social está en función de la trayectoria o cultura de relacionamiento entre estos actores y el aparato público. Así, en la etapa de monitoreo y evaluación del Progres-Oportunidades de México el gobierno estableció en su norma de creación la obligatoriedad de la participación de un tipo específico de *think tanks*: los centros académicos. En el caso del PjyJHD de la Argentina el gobierno abrió la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de su incorporación en los Consejos Consultivos, pero el involucramiento de los *think tanks* y *expertos* fue espontánea y por iniciativa propia. En Chile, la participación de los *think tanks* y *expertos* en el monitoreo y evaluación tampoco respondió a una convocatoria orgánica del

gobierno, que si se había producido en la etapa de formulación. Sin embargo, en este último caso, los resultados de estas evaluaciones respondieron a una necesidad del gobierno o de la oposición, según la ideología partidaria de los *think tanks*.

Lo expresado, permite realizar algunas inferencias de carácter más estructural sobre la mayor o menor proximidad entre el ámbito del conocimiento y la función pública, en los tres países analizados. En este sentido, tanto en México como en Chile la mayor interacción entre los responsables de las políticas y los ámbitos de generación de conocimientos son más sólidos que en la Argentina. En los dos primeros países se produce un tránsito fluido de expertos de un ámbito a otro, aunque en el caso mexicano son los centros académicos los que mantienen la proximidad con la función pública, mientras que en Chile el predominio es de las fundaciones políticas. En la Argentina, la vinculación entre *think tanks* y función pública es menos directa, al menos para el caso del PjyJHD, en el cual ejercieron mayor influencia las organizaciones de la sociedad civil que fueron convocadas a una participación orgánica en el programa. Como es posible observar, si bien se pueden identificar experiencias de interacción entre el ámbito de los hacedores de política y el ámbito de la generación de conocimiento, aún resulta necesario continuar promoviendo y fortaleciendo esta situación, en especial considerando los desafíos que enfrentan las políticas sociales en la región.

En este sentido, y en base a las experiencias analizadas, es posible señalar ciertas lecciones aprendidas que pueden ayudar a hacer más sólido el puente entre el conocimiento y este tipo de políticas públicas. En primer lugar, como la experiencia mexicana demuestra, es muy relevante incorporar organizaciones externas expertas al monitoreo y evaluación de las políticas sociales. Este mecanismo puede asegurar mayor objetividad a las evaluaciones de los programas, generando datos empíricos que sustenten sus logros y permitan ajustar las fallas y/o deficiencias de las acciones. En un contexto de restricciones de recursos, como el que habitualmente enfrentan los países de la región, y con gran parte de su población en situación de vulnerabilidad social, incrementar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos a los programas sociales, y asegurar su continuidad, es un factor clave, en el cual los *think tanks* y expertos pueden tener un importante rol.

En segundo lugar, es recomendable promover la participación de los *think tanks* en el proceso de debate y formulación de las políticas sociales. Como lo demuestra el caso de Chile, la generación de espacios de debate y participación por parte del estado ayuda a generar políticas públicas de mayor calidad y con mayor consenso, generando mayor estabilidad para las mismas, al lograr acuerdo sobre sus aspectos centrales. Y estos ámbitos no solo deben restringirse a la participación de los *think tanks* y expertos. Como es posible observar en la experiencia de Argentina, así como en Chile, las organizaciones de la sociedad civil, y representantes de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica también pueden jugar un rol central en la formulación de las políticas sociales.

Comprender el rol de todos los actores en el ciclo de las políticas públicas es clave para entender sus resultados e impactos actuales. En el caso de las políticas destinadas a enfrentar la pobreza, uno de los principales problemas que enfrenta América Latina, su proceso de diseño, implementación y evaluación requiere de grandes esfuerzos, y no sólo de los gobiernos y burocracias públicas, sino de todos los actores que pueden participar y/o generar soluciones para modificar esta situación. Los *think tanks* y expertos pueden desempeñar un rol muy relevante en la generación de conocimiento que aporte soluciones factibles de implementación y en el monitoreo y evaluación de estas políticas. Esta investigación intenta ser un aporte que ayude a promover un mayor dialogo entre el ámbito del conocimiento y los responsables de implementar las políticas en América Latina.

Anexo I

Descripción de los think tanks y expertos analizados

México

- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP): centro académico dedicado a la producción de propuestas en materia de salud. www.insp.mx
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS): centro académico público descentralizado. www.ciesas.edu.mx
- Colegio de México (COLMEX): centro académico, referente en ciencias sociales. www.colmex.mx
- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE): centro académico dedicado a la economía y administración pública. www.cide.edu
- Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI): grupo de advocacy con sede en Washington (USA), cuya especialidad es alimentación y nutrición. www.ifpri.org
- Santiago Levy: economista y consultor internacional. Se desempeñó como funcionario del gobierno de Ernesto Zedillo entre 1994 y 2002, ocupando el cargo de Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID.
- José Gómez de León: experto en demografía y con relación cercana al presidente Ernesto Zedillo. En 1994 se desempeñó como Secretario General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Fue el primer Coordinador Nacional del Progreso.

Argentina

- Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA): centro de investigación privado dedicado a las políticas públicas, fundamentalmente en los campos de asistencia social, educación, salud y mercado laboral. www.idesa.org
- Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS): centro de investigación privado concentrado en la investigación, análisis y propuestas en materia de políticas sociales. www.aaps.org.ar
- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP): centro de investigación privado dedicado a la investigación en políticas públicas y la difusión de conocimientos en ciencias sociales. www.ciepp.org.ar
- Fundación Grupo SOPHIA: fundación política dedicado a la elaboración de propuestas en materia de políticas públicas de viable implementación, y a la formación de cuadros con solidez técnica para integrarse a la gestión pública. Está fuertemente vinculado a la coalición Propuesta Republicana (PRO), el partido político de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri (2007-2011). www.gruposophia.org.ar
- Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA): centro académico de postura liberal, dedicado al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva económica. www.cema.edu.ar
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Argentina (FLACSO Argentina): centro académico con experiencia en investigaciones en ciencias sociales. www.flacso.org.ar

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): grupo de advocacy que se dedica a la promoción de los derechos humanos. www.cels.org.ar
- Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO): fue un movimiento social impulsado principalmente por la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) que integraba a centenares de organizaciones sociales y políticas de todo el país bajo el lema “Ningún hogar pobre en la Argentina”. Este movimiento tuvo sus momentos más significativos en la Marcha Federal del FRENAPO, que se realizó en septiembre de 2001 con el objetivo de difundir y promover la Consulta Popular que se desarrolló entre los días 14 y 16 de Diciembre del mismo año, logrando más de 3 millones de firmas. Este nivel de adhesión otorgó a este proyecto el estatus de Iniciativa Popular para su ingreso al Parlamento como Proyecto de Ley. www.cta.org.ar
- Mesa del Diálogo Argentino: fue una iniciativa del ex Presidente Eduardo Duhalde, a la cual la Conferencia Episcopal Argentina ofreció su ámbito espiritual y el PNUD su experiencia y capacidad técnica. Su lanzamiento oficial fue realizado el 14 de Enero de 2002. Este ámbito tenía como objetivo llevar adelante un proceso amplio y participativo de intercambio y debate que permitió que el Gobierno y la Sociedad aumenten su capacidad de interlocución y consenso en temas centrales para la Argentina. Para ello se conformaron Mesas Sectoriales, una de las cuales se refería a los temas sociales, laborales y productivos, la cual contaba con el apoyo institucional y técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En esta Mesa Sectorial se produjeron los consensos básicos sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2002.
- Pablo Vinocur: sociólogo, especialista en políticas sociales. Tiene vasta trayectoria como consultor de organismos internacionales tales como UNICEF, BID y Naciones Unidas desde donde estuvo vinculado a programas orientados a mejorar la salud y nutrición materno infantil. Se desempeñó en reiteradas oportunidades en la función pública. Tras su paso por el Ministerio de Salud, como Coordinador del Programa Materno Infantil fue nombrado en 2001 Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. En 2002, fue Jefe de Asesores del Vicejefe de Gabinete de Ministros Juan Pablo Cafiero, durante el gobierno de Eduardo Duhalde. En la actualidad, es Coordinador de Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina.
- Irene Novacovsky: socióloga, especialista en políticas sociales. Fue responsable de la puesta en marcha y directora del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), implementado en sus orígenes en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con financiamiento del Banco Mundial. Actualmente, es consultora de organismos internacionales.
- Claudia Sobrón: antropóloga, especialista en políticas sociales. Fue funcionaria del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Actualmente, es consultora de organismos internacionales.

Chile

- Centro de Estudios Públicos (CEP): centro de investigación privado dedicado a la investigación de los asuntos públicos cuyos valores, principios e instituciones sirven de base a una sociedad libre, según su propia presentación. A pesar de no ser una Fundación Política, la cosmovisión que sustenta sus investigaciones guarda cierta proximidad con los postulados de la coalición de centroderecha de Chile. www.cepchile.cl

- Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN): fundación política de orientación académica, independizada de la Universidad Católica a mediados de los años 70. En 1990, con la recuperación de la democracia, parte de sus principales referentes se incorporaron al gobierno del presidente Aylwin, dos como ministros – Alejandro Foxley en Hacienda y René Cortázar en Trabajo– y especialistas con responsabilidades técnicas en diversas dependencias, entre ellas Claudia Serrano en la Municipalidad de Santiago. A partir de ello, y de la posterior participación política de su fundador y director Alejandro Foxley –primero como presidente del Partido Demócrata Cristiano y luego como actual Canciller–, CIEPLAN fue identificada crecientemente con la coalición chilena de centroizquierda “Concertación por la Democracia”, y buena parte de su trabajo se orientó a proveer de propuestas al oficialismo. www.cieplan.cl
- Fundación Chile 21: fundación política que apoya con sus recursos humanos y analíticos la gestión de gobierno de la Concertación. Además de estar presidida honoríficamente por Ricardo Lagos, algunos referentes de Chile 21 ocuparon importantes cargos gubernamentales, como por ejemplo Carlos Ominami ex Ministro de Economía (1990-1992) y actual senador; y también Clarisa Hardy como titular del MIDEPLAN hasta principios de 2008. www.chile21.cl
- Libertad y Desarrollo: fundación política fundada en 1990. Desde sus diversas áreas de trabajo respalda con análisis y recursos técnicos la actividad política de la Alianza por Chile, que incluyó la asesoría a los legisladores de la coalición al momento de tratar a nivel parlamentario la Ley del programa Chile Solidario. www.lyd.com
- Dagmar Raczynski: Socióloga de la Universidad Católica de Chile. Doctora en Sociología, UCLA, USA. Socia Fundadora, Consultora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo desde 1998 a la fecha. En 2006, miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Profesora de la Universidad Católica de Chile. Fue investigadora de CIEPLAN. www.asesoriasparaeldesarrollo.cl
- Claudia Serrano: socióloga, especialista en gestión y políticas públicas. Fue miembro de la consultora Asesorías para el Desarrollo. Actualmente se desempeña como Subsecretaria de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

Anexo II

Publicaciones analizadas

País	Think Tank	Autor / es	Título del documento	Año de publicación
México	IFPRI		“¿Está dando buenos resultados el Progresar? Síntesis de evaluación de impacto”.	2000
		Levy, Santiago	“Progress against poverty. Sustaining Mexico’s Progresar-Oportunidades Program”.	2000
	INSP; CIESAS		“Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001 – 2006”.	2006
Argentina		- Novacovsky, Irene - Sobrón, Claudia	“Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano”.	1999
	Grupo SOPHIA	- Rodríguez Larreta, Horacio - Robredo, Gonzalo	“El desafío de la igualdad”.	1999
	Grupo SOPHIA	- Lupica, Carina	“Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos – Programa Jefes y Jefas de Hogar”.	2003
	Grupo SOPHIA	- Rodríguez Larreta, Horacio - Vidal, María Eugenia	“Qué hacer después del default social”.	2005
	AAPS	- Neri, Aldo	“A propósito del Plan Jefes y Jefas”.	2003
	CELS	- Pautassi, Laura - Rossi, Julieta - Campos, Luis	“Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficios sin derechos?”	2003
	CIEPP	- Lo Vuolo, Rubén - Barbeito, Alberto	“El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina”.	2003
	FLACSO		“Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales”.	2003
	UCEMA	- López Zadicoff, Pablo - Paz, Jorge	“El Programa Jefes y Jefas de Hogar. Elegibilidad, Participación y Trabajo”.	2003
IDESA	- Colina, Jorge - Giordano, Osvaldo - Torres, Alejandra - Cárdenas, Marcelo	“Análisis de los Consejos Consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del Enfoque de los Derechos Humanos”.	2006	
Chile	Fundación Chile 21	- León, Arturo	“Opiniones sobre las reformas de Lagos”.	2002
	Fundación Chile 21		“Notable disminución de la pobreza”.	2007
	Libertad y Desarrollo		“Más Estado, menos individuo”.	2003
	Libertad y Desarrollo	- Medeiros, María Paz - Sánchez, Carmen - Castro, Rodrigo	“Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario”.	2006

		- Serrano, Claudia	“Claves de la política social para la pobreza”.	2005
		- Raczynski, Dagmar - Serrano, Claudia	“Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros”.	2005

Anexo III

Listado de profesionales entrevistados

Entrevistadas realizadas personalmente

- Pablo Vinocur
Sociólogo. Actualmente Coordinador de Programas del PNUD – Argentina. En la función pública fue Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (2001) y Jefe de Asesores de la Vicejefatura de Gabinete de la Nación (2002).
- Eduardo Serantes
Ingeniero. Ex Director de Cáritas Argentina. Presidente de la Comisión Nacional Justicia y Paz, de la Comisión Episcopal de la Pastoral Social – Argentina.
- Aldo Isuani
Politólogo., Maestro en Ciencias Políticas, Escuela Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administración Pública (ELACP), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile. Ph.D Departamento de Ciencia Política, University of Pittsburgh. Docente de la Universidad de San Andrés – Argentina. Secretario de la Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social (2001).
- Roberto Martínez Nogueira
Contador Público Nacional (Universidad de Buenos Aires), Licenciado en Administración (Universidad de Buenos Aires), Técnico en Administración Civil (INAP, España), Ph.D en Administración, Cornell University. Especialista en Análisis y Cambio Organizacional. Consultor de diversos organismos internacionales. Docente de la Universidad de San Andrés – Argentina.
- Iliana Yaschine
Candidata al Doctorado de Sociología, Colegio de México. Directora de Evaluación del Programa Oportunidades e integrante del Grupo Asesor de Evaluación (2002 – 2006) – México.

Contactos vía mail

- Karina Ansolabehere
Socióloga y doctora en investigación en Ciencias Sociales. Coordinadora del doctorado en Ciencias Sociales y profesora-investigadora del área Cultura de la Legalidad en la FLACSO – México. Asesora técnica del estudio "Diagnóstico de la administración de justicia en las entidades federativas en materia mercantil e hipotecaria" en el ITAM y participante del proyecto "Conflicto, derecho y orden social" de la UNAM.
- Ivico Ahumada
Politólogo y economista. Profesor investigador de tiempo de completo en FLACSO – México. Es Doctor en Políticas Públicas y Economía Laboral por el Carnegie Mellon (2002), Maestro en Economía Administrativa por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (1986).

- Dagmar Raczynski

Socióloga de la Universidad Católica de Chile. Doctora en Sociología, UCLA, USA, Socia Fundadora, Consultora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo. Fue investigadora de CIEPLAN.

- Rodrigo Castro

Ingeniero comercial y candidato a Doctor en economía de la Universidad Gabriela Mistral y Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Georgetown. Es investigador y director del programa social de la Fundación Libertad y Desarrollo – Chile.

- Carlos Maldonado Valera

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México. Candidato a Doctor en Ciencia Política y Políticas Públicas. Master en Sociología Política y Políticas Públicas por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po). Director de Prospectiva Institucional y Subdirector de Cooperación Internacional (2003-2005) del Ministerio de Desarrollo Social de México (SEDESOL). Actualmente se desempeña como Oficial Asociado de Asuntos Sociales de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas).

Referencias bibliográficas

- ABELSON, Donald (2006). *"A Capitol Idea"*. Canadá: McGill-Queen's University Press.
- BATE, Peter (2004). "La historia detrás de Oportunidades". BIDAmérica, *Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*. Octubre.
- BRAUN, Miguel; Antonio CIONI y Nicolás DUCOTÉ (2004). *"Should Think Tanks do Policy Implementation in Developing Countries"*. Lessons from Argentina. Cipepec, Buenos Aires.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL- (2003). *"Análisis de Resultados del Programa PUENTE"*. División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- _____ (2007). *"Panorama Social de América Latina 2007"*. Available at www.eclac.org
- CIPPEC (2004) *"A Comparative Study of Think Tanks In Latin America, Asia And Africa"*, Working Paper.
- CIPPEC (2007). *"Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil"*. Volumen I. Disponible en www.cippec.org
- COLINA, Jorge; Osvaldo GIORDANO; Alejandra TORRES y Marcelo CARDENAS (2006). *"Análisis de los Consejos Consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del Enfoque de los Derechos Humanos"*. Buenos Aires. Disponible online.
- D'ANGELO GALLINO, Virginia Ester (2006). *"¿Son los Consejos Consultivos de Políticas Sociales una estrategia para enfrentar la pobreza y promover el desarrollo social?: estudio de caso en La Paz (ER), Argentina en el período 2002-2006"*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala.
- FUNDACIÓN CHILE 21 (2002). *"Opiniones sobre las reformas de Lagos"*. Documento disponible en www.chile21.cl
- GODOY, Lorena (2004). *"Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil. CEPAL"*, División de Desarrollo Social. SERIE políticas sociales 99. Santiago de Chile.
- GOLBERT, Laura (2004). *"¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados"*. Disponible en www.cepal.org
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP); Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (2006). *"Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006"*. Disponible en www.oportunidades.gob.mx
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2000). *"¿Está dando buenos resultados el Progresa? Síntesis de evaluación de impacto"*. Disponible en www.oportunidades.gob.mx
- LARDONE, Martín y Luciano DONADI (2006). *"Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina"*. En GARCÉ, A. y UÑA, G. (comp.), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, 2006, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- LEIRAS, Marcelo (2007). *"Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis"*. En CIPPEC *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil*. Disponible en www.cippec.org
- LEÓN, Arturo (2007). *"Notable disminución de la pobreza"*. Artículo disponible en www.chile21.cl

LEVY, Santiago (2006). *“Progress against poverty. Sustaining Mexico’s Progresa-Oportunidades Program”*. Washington: Brooking Institution.

LIBERTAD Y DESARROLLO (2003). *“Más Estado, menos individuo”*. Colección Temas Públicos. Disponible en www.lyd.com

LO VUOLO, Rubén (2002). *“¿Ingreso Ciudadano?”*. Publicado en *Revista 3 Puntos* nro. 250. Disponible en <http://www.ciepp.org.ar/ingreso.htm>

LO VUOLO, Rubén y Alberto BARBEITO (2003). *“El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina”*. Disponible en http://www.ingresociudadano.org/breve_hist.htm

LÓPEZ ZADICOFF, Pablo y Jorge PAZ (2003). *“El Programa Jefes y Jefas de Hogar. Elegibilidad, Participación y Trabajo”*. Documento de Trabajo N° 242 editado por UCEMA.

LUPICA, Carina (2003). *“Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefes y Jefas de Hogar”*. Grupo Sophia, Caritas Argentina, Foro Sector Social, Consejo Nacional Cristiano Evangélico, AMIA. Buenos Aires, Argentina.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1997). *“El Instituto Torcuato Di Tella y la Corporación de Investigaciones para Latinoamérica”*. En Gómez, H., Jaramillo, H. (comps.) *37 modos de hacer ciencia en América Latina*. Colombia. Tercer Mundo Editores.

MCGANN, James (2007). *“Global Trends in Think Tanks and Policy Advice”*. Philadelphia, USA.

MEDEIROS, María Paz; Carmen SÁNCHEZ y Rodrigo CASTRO (2006). *“Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario”*. Disponible en web www.lyd.com

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2004). *“Chile Solidario”*. Disponible en www.iadb.org

_____ (2006). *“Inédito encuentro, think tanks analizan políticas de protección social junto a Mideplan”*. En www.serplac.cl

NERI, Aldo (2002) *“A propósito del Plan Jefes y Jefas”*. Disponible en <http://www.aaps.org.ar>

NOVACOVSKY, Irene y Claudia SOBRÓN (1999). *“Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano”*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

PAUTASSI, Laura; Julieta ROSSI y Luis CAMPOS (2003). *“Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficios sin derechos?”*. Disponible en www.cels.org.ar

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *“Evaluación, Diseño e Implementación de un Sistema de Protección Social”*. Disponible en <http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/Doc.Mideplan.doc>

RACZYNSKI, Dagmar y Claudia SERRANO (1995). *“Programas de superación de la pobreza y el capital social: Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile”*. Publicado en colección de lecturas CEPAL y disponible en <http://www.eclac.org>

_____ (2005). *“Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros”*. Disponible en <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>

REPETTO, Fabián (2001) *“Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996)”*, Prometeo Editorial, Buenos Aires.

REPETTO, Fabián; Fernanda POTENZA DAL MASETTO y María José VILAS (2005). *“Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la*

política social se vincula a la emergencia política y socio-económica". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, Washington DC.

RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio y María Eugenia VIDAL (2005). "Qué hacer con el default social". Buenos Aires, Prometeo Libros.

RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio y Gonzalo ROBREDO (1999). "El desafío de la igualdad". Buenos Aires, Editorial Temas.

RUZ, Miguel y Julieta PALMA (2005). "Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario (Informe Preliminar)". Elaborado en el marco del programa "Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas", Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

SCOTT, John (1999). "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México". Informe final elaborado para CIDE.

SERRANO, Claudia (2005). "Claves de la política social para la pobreza". Documento disponible en <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>

SHERWOOD TRUITT, Nancy (2000) "Think Tanks in Latin America". En J. McGann y R. Weaver Kent (comps.) *Think Tanks y Civil Societies*. Disponible online.

STEIN, Ernesto; Mariano TOMASSI; Koldo ECHEBARRÍA; Eduardo LORA y Mark PAYNE (2006). "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina". Buenos Aires: Editorial Planeta.

TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas". En Bañón, R.; Carrillo, E. (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza.

UÑA, Gerardo, Gisell COGLIANDRO y Juan LABAQUI (2004). "Políticas públicas y toma de decisiones: los think tanks en Argentina". Buenos Aires. Estudio publicado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

TEICHMAN, Judith (2007). "Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks en México and Chile". En *Global Governance* N° 13.

UÑA, Gerardo (2006), "Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia", en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

YASCHINE, Iliana y Mónica OROZCO, (2007). "The evolving Anti-Poverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progresá and Oportunidades". Versión borrador.

YASCHINE, Iliana; Citlalli HERNÁNDEZ y Ana NUÑEZ (2008). "Estudio de caso: Una mirada a la evaluación de impacto del Progresá-Oportunidades en México", en Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México DF, FLACSO.