



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Décima Promoción

Tesis de Maestría

**“Saber y Poder: think tanks, decisores gubernamentales y burocracia
pública en el combate a la pobreza en Argentina y Chile”**

Luciano Strazza – Legajo N° 10.713

Buenos Aires, Julio de 2011

Director: Antonio Camou
Codirectora: Mercedes Di Virgilio

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	
JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	4
CAPÍTULO 1	
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN, ENFOQUE METODOLÓGICO E HIPÓTESIS DE TRABAJO	8
1.1) Objetivos de investigación	8
1.2) Enfoque metodológico	9
1.3) Hipótesis de trabajo.....	10
CAPÍTULO 2	
MARCO ANALÍTICO	11
2.1) ¿Qué son los think tanks y cuál es su arena de actuación?.....	11
2.2) La incidencia de los think tanks en las políticas públicas: ¿qué es y cómo se estudia?	17
2.3) La burocracia estatal en las políticas públicas: capacidades y autonomía enraizada	19
2.4) El sistema político y el sistema de partidos como marcos condicionantes del proceso de políticas	24
2.5) Para finalizar: ¿qué se propone estudiar este trabajo?.....	25
CAPÍTULO 3	
EL SISTEMA DE THINK TANKS EN ARGENTINA Y CHILE	29
3.1) La evolución de los think tanks en América Latina: oleadas y campos de investigación	29
3.2) El mapa de think tanks argentinos	31
3.2.1) La agenda de investigación de los think tanks argentinos	33
3.2.2) Los think tanks argentinos: tipos y funciones.....	35
3.2.3) La vinculación de los think tanks con los actores político-partidarios en Argentina	38
3.3) El mapa de think tanks chilenos.....	42
3.3.1) La agenda de investigación de los think tanks en Chile	46
3.3.2) Los think tanks chilenos: tipos y funciones.....	47
3.3.3) La vinculación de los think tanks con los actores político-partidarios en Chile.....	49
CAPÍTULO 4	
GOLPES DE TIMÓN: UNA NUEVA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA EN ARGENTINA Y CHILE	55
4.1) El veloz diseño e implementación del PJJHD.....	55
4.1.1) Contexto de surgimiento y lineamientos centrales del programa	55
4.1.2) La participación de los think tanks en el ciclo de vida del PJJHD y la interfaz con los decisores gubernamentales y la burocracia estatal.....	58
a) Ingreso del problema en agenda.....	58
b) La formulación.....	60
c) La implementación.....	66
d) El monitoreo y evaluación	71
4.2) El programa CHS como producto del diálogo plural.....	75
4.2.1) Contexto de surgimiento y lineamientos centrales del programa	75
4.2.2) La participación de los think tanks en el ciclo de vida del CHS y la interfaz con los decisores gubernamentales y la burocracia estatal.....	78
a) Ingreso del problema en agenda.....	78
b) La formulación.....	82
c) La implementación.....	87
d) El monitoreo y evaluación	91
CAPÍTULO 5	
UNA BREVE MIRADA COMPARATIVA	96

CAPÍTULO 6	
¿Y DESPUÉS? SUSTENTABILIDAD PROGRAMÁTICA Y COOPERACIÓN ENTRE ESFERAS EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	103
6.1) Del PJJHD a la volatilidad programática: profesionalización sin cooperación.....	103
6.2) Del CHS al Sistema Nacional de Protección Social: la experiencia de los Consejos Asesores Presidenciales.....	113
CAPÍTULO 7	
CONCLUSIONES: LA COOPERACIÓN ENTRE ESFERAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS INCENTIVOS DE LOS ACTORES	119
BIBLIOGRAFÍA.....	130
ANEXO.....	145



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN

JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

El presente trabajo busca estudiar la vinculación entre la esfera del conocimiento especializado y la esfera de la gestión estatal en el combate a la pobreza en Argentina y Chile. En particular, se indaga el rol que cumplieron los denominados think tanks (también conocidos como centros de investigación de políticas o tanques de pensamiento)¹ en dos hitos de la lucha contra la pobreza: El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina (PJJHD) y el Chile Solidario (CHS). La mirada se posa en los aportes que estos actores realizaron en las diferentes etapas del ciclo de vida de los programas y en la interacción que tuvieron (o no tuvieron) con los decisores gubernamentales y burocracia pública. Asimismo se indaga cómo ese esquema de relacionamiento pudo haber aportado a la efectividad, legitimidad y sustentabilidad de los programas observados. Como objetivo de fondo se busca entender cuáles son las lógicas e incentivos que condicionan la interfaz entre ambas esferas.

La elección de los casos de Argentina y Chile se apoya en criterios tanto institucionales como sociales. Primero, las reaperturas democráticas ocurridas en Argentina (1983) y Chile (1990) generaron grandes expectativas en la ciudadanía, ya no solamente como mecanismo para la elección libre de los representantes sino también como el marco más adecuado para encarar los desafíos sociales. Sin embargo, durante los años posteriores a la recuperación de la democracia la pobreza fue, crecientemente, ganando espacio como tema central en la agenda pública de ambos países.² En ese marco, se fue generando consenso respecto a que las grandes problemáticas sociales demandan políticas públicas de calidad y no ya solamente intentos aislados, intermitentes o improvisados.

¹ A lo largo de la tesis se utilizarán indistintamente las expresiones "think tank", "tanque de pensamiento", "centro de investigación" y "usina de pensamiento. La utilización del término en inglés se debe a su generalizado uso en la literatura especializada. Algo similar acontece con otras expresiones que tienen ya un cierto uso reconocido en la bibliografía especializada como por ejemplo "advocacy", "stakeholders", etc.

² La pobreza es la principal preocupación a nivel regional desde hace bastante tiempo. A pesar de los avances logrados en la mayor parte de los países en los últimos veinte años, la población pobre sigue siendo significativamente alta. Según datos de la CEPAL (2010), a finales del año 2009 (último dato disponible) el 33,1% de la población latinoamericana vivía por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 13.3% se encontraba en situación de indigencia.

Idealmente, uno de los insumos destacados en el desarrollo de políticas públicas de calidad es el conocimiento especializado. Como señalan Stein et al. (2006: 127) “la calidad y, por ende, la efectividad de la política pública dependen en parte de la medida en que se incluya el conocimiento técnico en el proceso de formulación de política”. Eso, por supuesto, no significa tener una mirada ingenua acerca de la objetividad de su contenido y/o la neutralidad de intereses de sus generadores (Martínez Nogueira, 2001; Oszlak, 2009, entre otros). Ni tampoco implica caer en la mirada parcializada de que el conocimiento es el único, o el más valioso, recurso que interviene en las decisiones, pues como señala Brunner (1992), a diferencia del modelo “ingenieril”, que postula la aplicación lineal del conocimiento a la toma de decisiones,³ lo que usualmente ocurre es que el conocimiento ingresa al ciclo de políticas compitiendo o imbricándose con los recursos de una multiplicidad de otros actores. Y si bien es cierto que en ocasiones la información influye de forma real en la toma de decisiones, muchas otras veces esto no ocurre (Brunner, 1992). Por ello, es importante indagar cuáles son las condiciones que favorecen o dificultan la utilización de conocimiento y evidencia en el ciclo de políticas contra la pobreza.

Segundo, el ciclo de las políticas de combate a la pobreza en las últimas dos décadas presenta en Argentina y Chile una rápida multiplicación de los programas de transferencia de ingresos condicionados que buscaron, a partir de una estrategia de focalización, reducir la pobreza mediante la entrega de ayuda monetaria y el desarrollo de capital humano (Repetto, 2001; Isuani, 2008; Bonvecchi y Smulovitz, 2008). En determinado momento, tanto el PJJHD (Moreno, 2008; Ringold y Rofman, 2008) como el CHS (Repetto, 2002; Serrano, 2005a y 2005b) se constituyeron en claros ejemplos de esa tendencia y en hitos en el combate a la pobreza. Cabe indagar, sin embargo, cuál fue el horizonte con el que fueron impulsados y cuál fue el destino al que arribaron en la práctica, así como también qué clase de aporte hicieron los productores de conocimiento en ambos sentidos.

³ Tal como afirma Brunner (1996: 4), según el modelo ingenieril “sería posible una aplicación directa de los resultados de una investigación específica a una decisión pendiente. La expectativa es que la investigación proporcione evidencia empírica y conclusiones que sirvan para resolver un problema. El tipo de conocimientos utilizables en los procesos de decisión es variado, abarcando aspectos cualitativos y de proceso, descripciones cuantitativas, construcción de indicadores, relaciones estadísticas o más generales entre factores, etc.”.

Tercero, si bien ambos países cuentan con aparatos burocráticos de lo más desarrollado de América Latina (BID – DRP, 2006; Iacoviello, 2009), las políticas contra la pobreza suelen disparar debates acerca de cuáles son las capacidades institucionales disponibles para llevarlas a cabo con éxito, pues aún parece existir una cierta asimetría de capacidades y recursos entre las áreas sociales y, por ejemplo, las áreas de política económica. A esto debe agregarse que la burocracia estatal chilena parece tener un grado de reconocimiento diferente al que despierta el aparato público argentino (Iacoviello, 2009).

Cuarto, en los últimos veinte años se vino dando en Argentina y Chile un creciente involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de políticas (CIPPEC, 2009; González Bombal, 1996 y 2006). Pero cabe observar particularmente si esa mayor apertura incluyó o no a los think tanks (sobre todo en el campo de las políticas contra la pobreza), y si éstos respondieron de la misma forma en ambas naciones y exhibieron intereses similares.

Finalmente, todo esto se produjo en un marco político-institucional más amplio caracterizado por la personalización de la política, la desestructuración ideológica y el paulatino debilitamiento de los partidos políticos como ámbitos de producción de ideas sobre política pública a favor de la primacía de su dimensión electoralista (Manin, 1993). No obstante, los sistemas políticos son diversos y responden a una cantidad de cuestiones que no siempre se dan de la misma forma en todos los países. Por ejemplo, el debate que desde 2001 se está dando en la Argentina en relación a la precaria “salud” de los partidos políticos y del sistema de partidos parece encontrar matices con los diagnósticos que ponen la lupa en Chile, los cuales resaltan su estabilidad aun en contextos de cambio estructural.

En resumen, este conjunto de elementos institucionales y sociales generales actúan como criterios de selección de los países y programas que se comparan en este trabajo. Esto es, la redemocratización relativamente en simultáneo, la emergencia de la pobreza como tema prioritario de agenda, la ineludible injerencia de la burocracia como actor de desarrollo de políticas, la mayor apertura del proceso de toma de decisiones a los actores de la sociedad civil y la presencia de ciertas modificaciones de las lógicas operantes en el sistema político hacen de Argentina y Chile casos susceptibles de

comparación. Por su parte, el representar un verdadero punto de inflexión cuantitativo y/o cualitativo en la estrategia de combate a la pobreza en sus respectivos países, sumado al hecho de haberse puesto en marcha en forma simultánea y bajo una lógica conceptual relativamente común (aunque no idéntica), hacen del PJJHD y el CHS casos que resulta útil someter a confrontación.

Sin embargo, ese ejercicio de contraste no puede detenerse en las tendencias generales descritas arriba. Antes bien, para explotar la potencialidad comparativa de los casos elegidos conviene adentrarse en la heterogeneidad que pueda existir dentro de esa aparente homogeneidad que surge a primera vista. Esto significa que para estudiar el rol de los productores de conocimiento especializado en el ciclo de vida de los programas de lucha contra la pobreza, es imprescindible internarse en los pliegues de las tendencias generales y buscar cómo se combina lo coyuntural y lo estructural en la configuración de un proceso complejo.

Con esta finalidad, el trabajo se organiza en siete capítulos. En el primero se detalla la cuestión metodológica (objetivos de la investigación, estrategia metodológica e hipótesis de trabajo). Luego, en el segundo capítulo, se desarrolla el marco analítico integrado por los conceptos teóricos que funcionarán de columna vertebral del análisis empírico. El capítulo 3 describe el sistema de think tanks argentino y chileno, detallando su evolución en tiempo, composición y clasificación en diferentes tipos de think tanks, las tendencias generales que gobernaron su agenda de investigación y su relación con el sistema político en general (coaliciones, partidos y líderes). El capítulo 4 está dedicado al análisis de los casos seleccionados, especificando cuál fue el contexto de surgimiento del PJJHD y el CHS, cuáles fueron los aportes de los think tanks en cada etapa del ciclo y la vinculación con decisores gubernamentales y burocracia pública. Por su parte, en el capítulo 5 se traza una mirada comparada de estas dos experiencias en función de un conjunto de variables transversales. El capítulo 6 está dedicado al análisis de cuál fue la situación de la interacción entre las esferas con posterioridad a la implementación de los programas a la luz de los conceptos de sustentabilidad programática y cooperación en el marco de la protección social. Finalmente, el capítulo 7 contiene las conclusiones del trabajo.

CAPÍTULO 1

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN, ENFOQUE METODOLÓGICO E HIPÓTESIS DE TRABAJO

1.1) Objetivos de investigación

Objetivo General

- Indagar la participación de los think tanks en el diseño, implementación y evaluación de los programas “Plan Jefes y Jefas de Hogar” (Argentina) y “Chile Solidario” (Chile) en general, y la relación con los decisores gubernamentales y la burocracia pública en el ciclo de la política pública y las capacidades y recursos puestos en juego por cada tipo de actor en particular. En este marco, se busca dar cuenta de cómo estos aspectos contribuyeron o no a la efectividad, legitimidad y sustentabilidad de los programas mencionados, así como también cuáles son los factores que condicionan la relación entre los productores de conocimiento (think tanks) y sus usuarios (decisores gubernamentales, líderes políticos, etc.) en el campo del combate a la pobreza.

Objetivos Específicos

- Caracterizar el rol y las funciones de los think tanks y de la burocracia pública en el ciclo de los programas analizados (cómo fueron convocados a participar, las tareas asignadas, el tipo de actividad desarrollada por cada uno a la luz de las etapas de ciclo de políticas, etc.).
- Identificar los recursos y capacidades puestas en juego por los think tanks y la burocracia pública en el ciclo de los programas analizados.
- Describir las interacciones mantenidas por los think tanks y la burocracia en el ciclo de los programas analizados.

- Indagar cómo se desarrolló la participación efectiva, los recursos y las capacidades en el contexto de cada uno de los programas, así como también el modo en que las interacciones entre los diferentes equipos contribuyeron o no a la efectividad y sustentabilidad de los programas.
- Detectar los distintos tipos de factores que condicionan la relación entre los productores de conocimiento (think tanks) y sus usuarios (decisiones gubernamentales, líderes políticos, etc.) en el campo del combate a la pobreza.

1.2) Enfoque metodológico

La metodología de investigación utilizada en la presente tesis es el estudio de casos múltiples con base en una estrategia de análisis comparado. La confrontación de los casos de Argentina y Chile brinda la posibilidad de analizar el rol de los think tanks en los programas de combate a la pobreza seleccionados (PJJHD y CHS) en función de un conjunto de dimensiones. Así, en el primer nivel de análisis observa cómo la institucionalización del sistema político en general y el sistema de partidos en particular, así como también el contexto de surgimiento de los programas, influyen sobre la intensidad y modos de interacción entre los think tanks, los decisores gubernamentales y la burocracia pública. Sobre esta base, en un segundo nivel de análisis se busca identificar cómo inciden esta relación y las capacidades particulares de la burocracia en la efectividad y sustentabilidad de los programas.

El estudio comparativo de estos casos permite extraer un conjunto de lecciones generales en calidad de hipótesis interpretativas susceptibles de ser contrastadas en investigaciones posteriores.

El desarrollo del presente trabajo se apoyó en una estrategia de investigación compuesta por la investigación de archivo y la realización de entrevistas abiertas con actores/informantes clave:

i) Investigación de archivo. Se consultaron dos tipos de documentos:

- Bibliografía teórica y aplicada referida a los conceptos centrales con los que se trabajaran (se exponen en el capítulo 1).
- Fuentes periodísticas nacionales e internacionales.

ii) Realización de entrevistas abiertas con actores/informantes clave. Se tomó contacto con referentes que hayan tenido participación directa en las experiencias bajo análisis o conocimiento acabado del proceso. En el Anexo se presenta el listado de entrevistados.

1.3) Hipótesis de trabajo

El trabajo se apoyará en dos hipótesis:

a) La participación de los think tanks en el ciclo de los programas, así como también su interacción con la burocracia pública, son fenómenos condicionados por la relación que, en general, aquellos tienen con el sistema político. Esto se ve reflejado en aspectos tales como la naturaleza de las instancias de convocatoria y/o incorporación de actores al proceso de toma de decisiones, la clase de mecanismos que permiten canalizar esa participación y, como marco general, en la estructura de incentivos que moldea el proceso.

b) Una burocracia pública profesionalizada y en fluida interacción con los think tanks aporta a la consistencia de los programas, ya que entre ambos movilizan capacidades (políticas, presupuestales y técnicas) que fortalecen a esos programas. La presencia de estos elementos contribuye a la sustentabilidad y legitimidad técnica y social de los programas, ayudando a que se conviertan en instrumentos de largo plazo en el combate a la pobreza.

CAPÍTULO 2

MARCO ANALÍTICO

2.1) ¿Qué son los think tanks y cuál es su arena de actuación?

Los think tanks son actores abocados a la investigación y difusión de propuestas de políticas públicas, con el objetivo es incidir y participar en el proceso de las políticas públicas (Abelson, 2006 y 2009; Ducoté, 2006; Garcé, 2006; Stone, 2005; Uña, 2006; Uña et al., 2009 y 2010). En palabras de McGann:

“Los think tanks son parte integrante de la sociedad civil y sirven de catalizadores de las ideas y de la acción, tanto en las democracias nacientes como en las consolidadas (...) se trata de organismos independientes de investigación dedicados a cuestiones de interés público y a su análisis, para obtener de aquellos proposiciones operacionales” (2007: 13).

Por su parte, para Acuña cuando señala que los think tanks son:

“(1) actores colectivos, (2) formalmente institucionalizados, (3) sin fines de lucro, (4) cuya función organizacional dominante, formalizada o de hecho, sea la influencia de políticas públicas, (5) influencia ejercida a través de la producción y transmisión de conocimiento, (6) transmisión cuyo foco puede incluir a diversos actores pasibles de pesar directa o indirectamente sobre la forja e implementación de políticas -ya sea actores gubernamentales, paragubernamentales, sociales o la ciudadanía en general-.” (2009: 22).

En este sentido, los think tanks buscan transformarse en un puente entre el conocimiento especializado y las decisiones públicas (UNDP, 2003 citado en Garcé, 2006), contribuyendo a fortalecer la interacción entre dichas esferas.

Para llevar a cabo su finalidad, los think tanks se nutren de un recurso fundamental: los expertos. Estos pueden ser definidos como aquellas personas dotadas de dominio técnico sobre un campo de saber, y capaces de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas públicas” (Cosser, 1965 y Brunner, 1996, citados en Camou, 2006). Los expertos, además, le brindan a la organización la posibilidad de vinculación con otros think tanks y de inserción en una “red de conocimiento” que

potencia sus posibilidades de incidencia mediante la construcción de consensos (Lardone y Donadi, 2006).

Los think tanks son partícipes de creciente importancia en el proceso de formulación de políticas, definido por Stein et al. (2006) como el proceso a través del cual se debaten, elaboran, aprueban e implementan las políticas públicas. Puede caracterizarse como un “juego” en el que una cantidad variable de “actores” interactúa en una “arena de negociación” con el fin de hacer prevalecer sus ideas y/o intereses. Estos actores pueden ser formales o informales. Los primeros se caracterizan por participar en el proceso de políticas a partir de una prerrogativa constitucional o normativa que los habilita. Ejemplos de actores formales son los partidos políticos, la burocracia, las legislaturas, los tribunales, entre otros. Por su parte, los actores informales son los que “de hecho” se involucran en el proceso, sin que esa participación esté mediada por una norma formal (por ejemplo, una ley). A este grupo pertenecen, principalmente, los think tanks, los medios de comunicación, el sector empresario y los movimientos sociales.

Más precisamente, el campo de acción en el que los think tanks se insertan es el ciclo de las políticas públicas. Siguiendo a Tamayo Sáez (1997), este ciclo se compone de cuatro grandes etapas, las cuales a los fines analíticos se encuentran ordenadas en forma de secuencia pero en la práctica pueden desarrollarse de forma simultánea y/o yuxtapuesta. En la primera etapa, identificación del problema, los temas públicos son detectados y/o incorporados en la agenda pública. Este proceso de incorporación a la agenda pública implica que los temas se convierten en “cuestiones socialmente problematizadas y relevantes” (Oszlak y O’Donnell, 1976), lo que significa que no todo tema es una “cuestión”, en el sentido que no todos los temas sociales forman parte de manera permanente de la agenda pública debido al carácter contingente (social y político) y tensionante propios de un proceso cruzados por interés (Aguilar Villanueva, 1996a; Oszlak y Gantman, 2007). En este proceso de agenda setting, donde algunos temas ingresan y otros son relegados o excluidos, los think tanks pueden potencialmente cumplir un rol importante que promueva la incorporación y/o mantención de ciertos temas en la agenda pública a partir de su producción.

La segunda etapa corresponde a la formulación de propuestas y alternativas. Una vez

que una problemática social está identificada e incorporada en la agenda pública, llega el momento de formular estrategias de abordaje. Nuevamente aquí la participación de los think tanks cobra relevancia, considerando su capacidad de generar conocimiento y propuestas técnicamente consistentes, así como consensos frente a distintas alternativas.

Una vez seleccionada una determinada alternativa por parte de los tomadores de decisión, se abre la etapa de la implementación. Esta es una actividad típicamente del aparato público y en donde los think tanks tienen un rol más limitado, aún cuando en las últimas décadas el involucramiento de parte de las organizaciones de la sociedad civil haya tendido a crecer, aunque bajo la tutela del Estado. A pesar de que muchas veces se subestima su importancia, se trata de una etapa clave en el ciclo, no exenta de intereses diversos e incluso opuestos, donde se definen en gran medida el signo de los resultados sociales de la política pública (Martínez Nogueira, 1995; Cortázar Velarde, 2007; Repetto, 2007a). Cabe destacarlo: la implementación no es, como muchas veces se cree, la “hermana menor” del diseño ni tampoco su exacto reflejo. La implementación es, en cambio, una etapa con entidad propia y con la capacidad de agregar valor a la política pública (Cortázar Velarde, 2007).⁴

Finalmente, la etapa de monitoreo y evaluación es aquella que permite analizar el grado de avance en la implementación de las propuestas formuladas, a partir de los cuales introducir correcciones, así como también generar información crítica de utilidad para la retroalimentación del ciclo. Aquí también los think tanks pueden aportar valor al proceso, aun cuando muchas veces existan limitaciones de información que dificulten la realización de seguimientos y evaluaciones en profundidad (Uña, Lupica y Strazza, 2010).

La producción de investigación para incidir en las políticas públicas es el aspecto distintivo de los think tanks respecto a otras organizaciones de la sociedad civil. Como

⁴ En ocasiones, al hablar de la implementación se hace una distinción entre los conceptos de “ejecución” y “puesta en marcha”. El primero referiría a una visión más estática de la política pública, supone que hay una separación marcada entre esta etapa y el diseño, y se apoya en la idea de automaticidad (se aplica lo diseñado previamente). En cambio, la “puesta en marcha” vendría a representar una visión dinámica e interactiva entre el establecimiento de objetivos y las acciones realizadas para alcanzarlos. Se trata de una mirada más integrada del ciclo, contraria a la visión de las etapas como compartimentos estancos. Sin embargo, a pesar de este valioso matiz, en este trabajo se utilizan indistintamente ambos conceptos, por estar centrado en otro tipo de discusión.

señala Gárate (2008), si bien el límite exacto entre unos y otras es difícil de establecer con exactitud, se puede decir que la principal diferencia radica en que las organizaciones de la sociedad civil prefieren la acción directa respecto de determinadas problemáticas sociales mientras que los think tanks suelen priorizar los estudios destinados a influir en la creación de las políticas públicas y raramente actúan en el terreno, pues su objetivo es orientar el debate público y hacer que sus ideas prevalezcan al nivel de la decisión política. Eso por supuesto no es excluyente para que ciertas organizaciones de la sociedad civil elaboren estudios cuyo objetivo sea la creación o la modificación de determinadas políticas públicas, pero esta característica no constituye una condición necesaria para su existencia, como sí ocurre con los think tanks.

Sin embargo, a pesar de esta base “funcional” común, no todos los think tanks son morfológicamente iguales, y hacen de su universo algo muy variado (Thompson, 1994; Stone et al., 2001; Uña et al., 2004, Uña, Lupica y Strazza, 2010). Por lo tanto, resulta conveniente complementar la definición funcional de Acuña (2009) con la clasificación según cuatro tipos analíticos de think tanks (Uña, 2006): (i) centros de investigación privados; (ii) centros académicos; (iii) fundaciones políticas; y (iv) advocacy groups. Cada uno de estos tipos presenta características particulares en lo referido a aspectos tales como la organización interna, la estrategia de posicionamiento en el debate público, el relacionamiento con otros actores relevantes y sus fuentes de financiamiento, entre otros aspectos.

Sin embargo, como bien señala Acuña (2009), es importante tener en cuenta que si los think tanks son definidos como “actores”, y ello implica que poseen cierta autonomía para definir sus objetivos y cursos de acción, las organizaciones no deben ser a priori consideradas think tanks. Antes de clasificarlos es necesario constatar si cuentan con un margen de autonomía estratégica o, en cambio, son dependientes de otras organizaciones que los contienen (universidades, partidos, empresas, sindicatos, etc.). Esto explica por qué no toda organización que elabora estudios de políticas públicas es estrictamente un think tank. Por supuesto, esta situación es históricamente contingente: hay think tanks que pueden dejar de serlo y viceversa. En todo caso, la clasificación es un punto de llegada y no de partida (Acuña, 2009).

Profundizando el análisis de las diferencias entre estos cuatro tipos analíticos de think tanks, es posible observar que los centros de investigación privados presentan ciertas similitudes con la organización de firmas del sector privado en lo referente a su estructura y órganos de conducción. Es frecuente que estos think tanks concentren sus esfuerzos en la generación de conocimiento sobre temas visibles de la agenda pública, como recurso para maximizar el nivel de incidencia. Su relación con los actores políticos partidarios son mayormente indirectas, y en los casos donde se produce una relación directa, esta usualmente no implica un apoyo explícito al actor político de referencia.

Por su parte, los centros académicos son organizaciones que además de la investigación pueden desarrollar actividades de formación, ya sea de forma independiente o como parte de una institución educativa más amplia. No obstante, en los casos que el centro está bajo el paraguas institucional de, por ejemplo, una universidad, mantiene un margen de autonomía que le permite definir sus objetivos y estrategia. Es decir, conserva su categoría de “actor” y no se comporta simplemente como un simple “agente”. Una de las características de los centros académicos es su usual tendencia a investigar más sobre temas estructurales que sobre la agenda política de coyuntura, aun cuando no estén completamente desvinculados de ella. Otro rasgo es la importancia que para ellos tiene el prestigio académico y la estabilidad de la organización en el tiempo de la mano de su credibilidad intelectual. Ello los conduce a poner una especial atención en la calidad de las investigaciones que generan, aun a riesgo de resignar grados de “oportunidad” en materia de agenda pública.

En tercer lugar, las fundaciones políticas se caracterizan por tener una gran proximidad con los actores políticos partidarios, lo cual suele verse reflejado en sus órganos de conducción y staff, integrados en ocasiones por figuras políticas y/o funcionarios de gobierno. Usualmente, aunque no siempre, este tipo de think tanks hacen explícita su orientación política y su objetivo de proveer de información a los líderes de su entorno. Debido a esta estrecha vinculación, las fundaciones políticas tienen una marcada tendencia a la investigación de temas con alta exposición en la agenda pública. Cuando las figuras políticas de su entorno ocupan lugares destacados en la gestión pública, o cuentan con probabilidades concretas de acceder a ellos, el nivel de incidencia y las posibilidades de financiamiento de estas organizaciones se incrementa. Esto tiene como

contrapartida las dificultades de permanencia organizacional durante el escenario inverso (Uña, 2006).

Por último, los advocacy groups se orientan a la difusión y promoción de temáticas específicas. Este objetivo hace que desarrollen principalmente sus capacidades de difusión y visibilidad en medios, al tiempo que presentan una mayor capacidad para adaptarse a la dinámica de la agenda pública. Una característica de estos think tanks es la combinación de la búsqueda de permanencia propia de los centros académicos con rasgos de organización propios de los centros de investigación privados. Por lo general, los advocacy groups no se involucran de manera directa en la gestión pública, aun cuando sus miembros puedan hacerlo a título personal, sino que intentan preservar un rol de “fiscalización” externa de la función de gobierno o de los actores responsables de la temática específica de su interés.

Tomando en cuenta lo anterior, la estrategia de relacionamiento con los decisores públicos que los think tanks eligen desarrollar, puede ser analizada a la luz de cuatro funciones: (i) think tanks como ámbitos de difusión; (ii) think tanks como legitimadores de políticas; (iii) think tanks como redes de conocimiento; y (iv) think tanks como soporte de la actividad política (Baier y Bakvis, 2001; Uña, 2006). Cabe destacar que estas funciones, que tienen un carácter analítico, se montan sobre el denominador común de todos los think tanks: lograr incidencia en las políticas públicas. Lo que marcan estas funciones es más bien cuál es el patrón estratégico que las usinas de pensamiento eligen para lograrlo.

La primera actividad, ámbitos de difusión, se ve plasmada en la organización de eventos de difusión (seminarios, charlas, congresos) a través de los cuales los think tanks difunden sus ideas y entran en contacto con los decisores, en un ambiente distendido de intercambio y reflexión. La segunda función, legitimadores de políticas, es desarrollada por los think tanks a través de actividades de asistencia técnica y asesoramiento a los decisores, como así también de diseño de políticas, poniendo en juego su expertise y prestigio para apoyar técnicamente el desarrollo de iniciativas. La tercera función, redes de conocimiento, se materializa a través de la conformación de una red de contactos y relaciones que alienta la participación de sus miembros, así como de expertos cercanos a los think tanks en el proceso de las políticas públicas. Por último, la cuarta función,

soporte de la actividad política, se refiere al apoyo provisto por la organización a un actor político particular, proveyéndole información y apoyo técnico de utilidad para el desarrollo de la actividad política.

Como se observa, estas cuatro funciones, que no son excluyentes entre sí, implican diferentes modalidades y niveles de participación por parte de los think tanks. Así, por ejemplo, en la primera función, ámbitos de difusión, la participación se plasma a través de una modalidad que implica un involucramiento menos directo, principalmente mediante la difusión de conocimiento que el requerido por la cuarta función, soporte de la actividad política, que sí conlleva un alto nivel de injerencia.

2.2) La incidencia de los think tanks en las políticas públicas: ¿qué es y cómo se estudia?

Un aspecto crítico en el estudio de la “incidencia” de los think tanks es el tema de los recursos y capacidades. Las organizaciones sociales, y entre ellas los think tanks, cuentan con proporciones variables de las siguientes capacidades (Acuña, 2009):

- *Capacidad de negociación*: alude a la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas mediante recursos políticos y económicos.
- *Capacidad para descifrar el contexto*: refiere a la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial a lo largo de todo el ciclo de la política pública.
- *Capacidad de representación*: tiene que ver con la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes son sus representados (base de sustentación).
- *Capacidad de movilización social*: indica la posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de diversas formas de expresión.
- *Capacidad de acción colectiva*: alude a la posibilidad de neutralizar exitosamente el problema del “free-rider”.

Claramente, del conjunto de capacidades listado arriba, es la segunda la que mejor define la naturaleza y acción de estos actores, esto es, la capacidad de generar información valiosa para incidir a lo largo de ciclo de la política pública. Se podría decir que a mayor grado de capacidad para descifrar el contexto, mayores posibilidades de

influir. Sin embargo, como proceso complejo que es, la incidencia es multivariada y multicausal.⁵

La colaboración directa entre los think tanks y el sector público incrementa el potencial de incidencia, aunque sin dudas esta vía no agota otras formas más sutiles. Tal como afirma Abelson (2006), la incidencia no necesariamente se produce de forma lineal, sino que también puede tomar caminos más indirectos. Así, al “modelo lineal”, el cual postula que sólo existe incidencia si el decisor adopta las ideas o recomendaciones que el think tank le acerca, el autor opone el “modelo holista”, el cual toma en cuenta caminos más sutiles e incrementales, como por ejemplo la incidencia que los think tanks pueden lograr generando un cierto “clima de opinión” mediante sus investigaciones. El enfoque holista, a diferencia del lineal, permite captar de forma más completa la riqueza, complejidad y matices propios del proceso de incidencia. No solamente pone el foco en el “punto de llegada” del camino (si se adoptó la recomendación o no), sino que obliga a la reconstrucción del camino previo, es decir, del “proceso” que, eventualmente, produjo un “resultado”. Con esta visión coincide Acuña (2009) cuando afirma que:

“...la influencia sobre las políticas públicas no necesariamente se debe entender como un accionar o transmisión lineal de ideas entre el think tank y tomadores de decisiones gubernamentales o quienes implementan políticas desde el Estado, sino que es un proceso que admite tantos caminos indirectos de influencia política sobre el gobierno y/o el Estado (a través de otros actores influyentes o el propio electorado), como caminos ‘corridos’ a niveles de agregación superiores y menos tangibles del accionar político cotidiano (por ejemplo, actuando sobre paradigmas que dan forma al pensamiento o ‘ambiente ideológico’ de los tomadores de decisiones, de los expertos que los asesoran, de grupos o clases sociales específicos o de la ciudadanía en general)” (2009: 24).

⁵ Así, aunque es un recurso imprescindible, el potencial de incidencia de los think tanks no solamente está condicionado por la capacidad de generar investigaciones de calidad, pertinentes y oportunas, sino también por: (a) practicar una comunicación fluida con el entorno; (b) entablar un vínculo fluido con decisores públicos; (c) participar en redes y alianzas de trabajo; (d) implantar mecanismos de socialización y aprendizaje de experiencias de incidencia; y (f) buscar la diversificación del financiamiento. Pero sin duda ninguno de estos recursos son posibles si se carece de investigaciones sobre políticas públicas (Abelson, 2006; Braun et al., 2004; Ducoté, 2006; Mendizábal, 2006; Neilson, 2001; Pollard y Court, 2005; Thompson, 1994; Uña et al., 2010; Weyrauch y Selwood, 2009).

Al mismo tiempo, el concepto de incidencia presenta desafíos metodológicos para su investigación y análisis. Abelson (2006 y 2009) señala que estudiar la incidencia de los think tanks en el proceso de políticas públicas requiere tomar en cuenta diversas fuentes de información e indicadores. Esto implica considerar aspectos cuantitativos y cualitativos, así como también fuentes documentales y entrevistas con actores claves. Esta estrategia variada permite no solamente observar los aspectos más visibles y cuantificables de la incidencia de los think tanks, tales como por ejemplo las apariciones en los medios o las reformas promovidas, sino también la reconstrucción del contexto en el que se produce, donde la interacción entre actores resulta crucial. De esta forma, la “dimensión tangible” de la influencia de los think tanks (publicaciones, presupuesto, etc.) se combina con su “dimensión intangible”, vinculada a la capacidad de lobby y acceso a las altas esferas públicas, etc.

2.3) La burocracia estatal en las políticas públicas: capacidades y autonomía enraizada

Por supuesto, los think tanks están lejos de ser los únicos actores involucrados en el proceso de políticas. Como se señaló, parte de su complejidad deriva de la cantidad de actores que pugnan por hacer prevalecer sus intereses, ideas y visiones (Brunner, 1992 y 1996; Martínez Nogueira, 2001; Oszlak, 2009; Stein et al., 2006, entre otros). Tanto en seno del proceso mismo de políticas como en lo que refiere a la relación con los think tanks, la burocracia pública se erige como un actor central, imprescindible e ineludible. En un nivel general, la burocracia pública puede ser definida como:

“...el conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos” (Stein et al., 2006: 71).

Desde esta perspectiva, la burocracia es algo más que un conjunto de recursos humanos o un sistema de empleo; se trata, más bien, de una de las principales anclas institucionales para el funcionamiento efectivo del sistema democrático. Como tal, el desarrollo de las políticas públicas, en todas las etapas del ciclo, es parte esencial de su misión. Esto hace que se deba prestar atención a cuáles son las posibilidades y

restricciones que la burocracia pública enfrenta para el efectivo logro de la misma. Y buena parte del margen de éxito o fracaso está condicionado por las propias capacidades estatales que posee (o de las que carece). Como señala Acuña:

“al encarar el análisis de los actores estatales, es necesario identificar las *capacidades* de quienes intervienen en el plano nacional en el plano de las acciones para la reducción de la pobreza (Ministerios, Secretarías, o el formato específico que adopten), así como también *el modo en que repercuten en los procesos de gestión* concretos de las políticas y programas destinados a enfrentar esta problemática” (2009: 32).

Las capacidades estatales pueden ser definidas, desde un punto de vista instrumental, como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hildebrand y Grindle, 1997). Por su parte Weiss (citado en Repetto, 2004) las define como la habilidad del Estado para adaptarse a los shocks y presiones externas. Mientras tanto, Repetto las entiende como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social” (2004: 8).

Grindle (1996) identifica cuatro tipos de capacidades estatales. La capacidad “institucional” tiene que ver con la habilidad para establecer y garantizar el cumplimiento de un amplio espectro de reglas de juego, reafirmando la primacía de políticas nacionales, convenciones legales y normas varias por sobre los arreglos de coyuntura. La capacidad “técnica” refiere a la habilidad para vincular de forma efectiva los conocimientos expertos y la toma de decisiones, tarea en la que cobran especial relevancia los especialistas, gerentes públicos, las unidades técnicas y los insumos de políticas. La capacidad “administrativa” entra en juego en el momento de la implementación efectiva de las decisiones, lo cual exige contar con cuerpos administrativos meritocráticos, independientes y jerarquizados capaces de administrar la infraestructura física y social básica. Esta es una capacidad crítica en el marco del ciclo de la política pública, aun cuando sea frecuentemente subvalorada (Cortázar Velarde, 2007; Repetto, 2007a). Como afirma Martínez Nogueira (1995), la implementación es la esencia de la política pública, puesto que determina el sentido de la intervención estatal, ya que del modo en que aquella se implemente dependerá su impacto en la sociedad. En estas dos últimas capacidades (la técnica y la administrativa) tienen una

gran importancia aspectos tales como la trayectoria institucional, la estabilidad burocrática y el aprendizaje. Así, es esperable que instituciones públicas más estables estén en mejores condiciones de aprender que aquellas que son objeto de cambios de fondo continuos o que se hallan en riesgo de disolución. Algo similar ocurre con las instituciones más “longevas”, las cuales es más probable, aunque no seguro, que posean una mayor solidez técnico-administrativa que otras instituciones públicas de creación más reciente. Por último (aunque bien podría tratarse de la primera capacidad necesaria), está la capacidad “política”, definida como la habilidad para canalizar las demandas y presiones sociales, y para resolver los conflictos, lo cual requiere contar con líderes políticos y administradores responsables.

Sobre la base anterior, Acuña y Repetto (2007) proponen resumir las capacidades estatales en tres. En primer lugar está la capacidad “política”, entendida como la fuerza relativa de las diferentes unidades burocráticas para la fijación de prioridades y objetivos, así como también para el liderazgo de procesos. Desde este punto de vista, una mayor capacidad política mejora las posibilidades de una unidad burocrática en el proceso de políticas. Tener capacidad política es condición necesaria para alcanzar niveles relevantes de capacidad estatal, pues refleja los recursos de poder (Repetto, 2004). En segundo lugar, la capacidad “presupuestal” refleja la magnitud de recursos que dispone una unidad para llevar adelante sus objetivos, misiones y funciones. Una mayor capacidad presupuestal amplía la capacidad de acción de una determinada unidad burocrática. Por último, la capacidad “organizacional” tiene que ver con la eficiencia de los procedimientos administrativos y la solvencia técnica de los recursos humanos, los cuales, al incrementarse, otorgan a la unidad mayor capacidad de gestión de políticas destacadas en la agenda política.

Repetto (2004) enuncia un conjunto de atributos de la capacidad estatal que se ven reflejados en las políticas públicas que desarrolla el aparato público. Estos atributos son: (i) coordinación: entre actores y niveles de gobierno; (ii) flexibilidad: políticas adaptables a los cambios de contexto de origen; (iii) innovación: la posibilidad de modificación y mejora de la acción pública existente; (iv) calidad: satisfacción de demanda en un marco de transparencia y estándares socialmente aceptados; (v) sostenibilidad: perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas; (vi) evaluabilidad: análisis de cumplimiento de los objetivos propuestos; (vii) eficiencia:

asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole; (viii) eficacia: grado de logro de objetivos, sin importar sus costos; (ix) accountability: rendición de cuentas antes la sociedad; (x) legitimidad: consensos entre los stakeholders en cuanto al modo de abordaje de una problemática social; y (xi) equidad pertinente: igualdad de oportunidades en el acceso a políticas que sean adecuadas para la resolución de una problemática.

Por su parte, Alonso (2007) concentra las capacidades estatales en dos: las capacidades técnico-administrativas y las capacidades relacionales. La primera hace énfasis en la mirada al interior de las instituciones públicas, donde la existencia de un funcionariado calificado es esencial, mientras que la segunda pone el foco en la vinculación con la sociedad y la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales y evitar bloqueos a sus políticas.

El hecho de asignar a la burocracia pública, en tanto parte constitutiva del Estado, el carácter de “actor” que posee determinado grado de “capacidad política” implica reconocer que en la práctica posee márgenes más o menos amplios para definir estratégicamente sus objetivos, jerarquizar sus prioridades y liderar procesos.

Todo esto lleva a que, en el marco del presente trabajo, el análisis de la eventual interacción entre los think tanks y la burocracia pública deba ser realizado considerando los recursos que los primeros ponen en juego para incrementar su potencial de incidencia en la toma de decisiones y las capacidades de la burocracia para instalar temas, definir objetivos, liderar procesos, etc.

Esta posible vinculación entre think tanks y burocracia pública, en un sentido cooperativo “win-win” y no de suma cero, cobra sentido a la luz del concepto de “autonomía enraizada” (Evans, 1996). Como señala Alonso:

“Sin duda la existencia de un aparato burocrático relativamente aislado y autónomo es una precondition básica para la realización de las capacidades estatales. Pero también es necesario para una efectiva intervención estatal que el Estado se encuentre imbricado en una red de relaciones con importantes grupos sociales. La intervención del Estado en determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de actores

relevantes, pues ese apoyo fortalece las condiciones para implementar políticas” (2007: 20).

Así, el concepto de autonomía enraizada alude tanto a la capacidad técnico administrativa del Estado como a la dimensión relacional del mismo, es decir a la vinculación con grupos sociales diversos, especialmente socioeconómicos y del contexto internacional (Repetto, 2004 y 2007b), pero también con los actores del conocimiento, para el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Como afirma Evans “este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada” (1996: 536). Esto va en línea con lo sostenido por Repetto acerca de que “la capacidad estatal constituye un bien escaso, que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política” (2004: 17). En definitiva, todo esto alude a lo que para Stein et al. (2006) es la vinculación entre los actores formales e informales en el marco del proceso de políticas.

Así pues, tanto las capacidades burocráticas como los recursos específicos de los think tanks pueden ser interpretados a la luz de la dimensión relacional referida anteriormente, donde actores estatales y no estatales pueden confluír para obtener mejores resultados de política pública. Esto tiene que ver con tres cosas. Por un lado, la fluida vinculación entre ellos es importante porque puede aportar consistencia técnica y coherencia en la formulación. A su vez, una burocracia capacitada es un recurso central en la implementación. Por último, una formulación e implementación consistentes favorecen la obtención de mejores resultados y mayor sustentabilidad, elementos que se influyen mutuamente (Stein et al., 2006).

Por supuesto, esto no implica que consistencia técnica y sustentabilidad estén unidas por la relación de monocausalidad. Como se sabe, existe una amplia gama de factores que determinan el surgimiento de una política y su continuidad. Factores políticos y financieros son, tal vez, los de mayor peso. Pero también es posible suponer que políticas de calidad tienen mayores posibilidades de sostenerse en el tiempo, entre otras cosas porque generan legitimidad. Por políticas estables se entiende aquellas que

continúan teniendo existencia de modo independiente de la permanencia de decisores particulares o coaliciones ganadoras, pero que son lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias económicas cambiantes (Martínez Gallardo, 2005, citado en Cingolani, 2008).

2.4) El sistema político y el sistema de partidos como marcos condicionantes del proceso de políticas

La definición anterior plantea una conexión muy relevante: la que existe entre el ciclo de políticas y el sistema político. En efecto, analizar el rol que los actores formales e informales tienen en el ciclo de políticas, y bucear en los motivos que intervienen en su interacción, no puede dejar de tener en cuenta los incentivos que emanan de las características del sistema político en general y del sistema de partidos en particular, pues, como sostienen Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006), tres características de los sistemas de partidos impactan en la gobernabilidad: (i) el nivel de institucionalización; (ii) el grado de fragmentación; y (iii) el grado de polarización. Primero, hay más institucionalización cuando los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables; cuando los partidos tienen vínculos razonablemente fuertes con intereses organizados de la sociedad y en general los ciudadanos están identificados con los distintos partidos; cuando se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quién asume el gobierno; y cuando las organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido (Stein et al., 2006). Segundo, el grado de fragmentación indica en número de agrupaciones que habitualmente obtienen una porción significativa de los votos. Tercero, la polarización alude a la magnitud de las diferencias entre los distintos partidos respecto de su ideología política y su base social (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

De acuerdo a Stein et al. (2006) la institucionalización del sistema de partidos es una característica clave a considerar. Así, sistemas de partidos más institucionalizados fomentan mayor coherencia y sustentabilidad de las políticas, porque es menos probable que, de un gobierno a otro, varíen drásticamente la identidad partidaria y la importancia política relativa de los actores en la etapa de formulación. Esto implica que, por un lado, partidos políticos estables y previsibles favorecen el surgimiento y desarrollo de think

tanks de esa misma naturaleza, y que, por el otro, se generan mayores los incentivos para la cooperación. En tal sentido “sistemas de partidos institucionalizados tienden a ser programáticos, es decir, compiten y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en materia de políticas” (Stein et al., 2006: 33), esquema en el cual los actores del conocimiento están en condiciones de ser partícipes relevantes.

2.5) Para finalizar: ¿qué se propone estudiar este trabajo?

El presente trabajo busca analizar cuáles han sido la participación de los think tanks y su relacionamiento tanto con los decisores gubernamentales como con la burocracia pública en el campo de las políticas contra la pobreza, específicamente en los programas de transferencia de ingresos condicionados PJJHD y CHS.

Tal como se los ha aplicado en América Latina desde hace aproximadamente dos décadas, este tipo de programas se caracteriza, entre otras cosas⁶, por la combinación de un componente monetario con otro de construcción de capacidades. El primer componente está orientado a proporcionar a los beneficiarios un medio para enfrentar, en el corto plazo, la falta de ingreso, de modo tal que la incapacidad de realizar consumos básicos se vea atenuada. Por su parte, el segundo componente apunta al mediano y largo plazo, pues mediante las contraprestaciones en salud, educación y, en ciertos casos, en capacitación laboral, se busca que la pobreza no se convierta en un problema hereditario y sean capaces de alcanzar el autosustento.⁷ La concepción de

⁶ Los programas de transferencia de ingresos condicionados son parte del paradigma de combate a la pobreza que fue hegemónico a partir de los años 90 bajo el fuerte impulso de los organismos multilaterales de crédito y en el marco más amplio de la reforma del Estado (Felder, 2005). Coincide con el agotamiento de la matriz “estadocéntrica” (Cavarozzi, 1996) y el advenimiento del neoliberalismo. El consenso del momento indicaba que las crisis macroeconómicas que sacudían a muchos países de América Latina era el resultado del severo y prolongado déficit fiscal, con lo cual el principio de la recuperación exigía su drástica reducción. Fue así que durante esos años se hicieron habituales conceptos tales como “privatización”, “descentralización” y “focalización” (Isuani, 2008; Repetto, 2001, 2004 y 2009; Serrano, 2005). Los tres, y especialmente el último, tuvo un gran impacto en la política contra la pobreza. Todos los programas de transferencia de ingresos condicionados fueron pensado como acciones focalizadas en la población pobre (Isuani, 2008; Repetto, 2001; Serrano, 2005). La proliferación de estos programas se inscriben en la lógica opuesta al universalismo típico del Estado de Bienestar Keynesiano -o Estado Social en términos de Andrenacci y Repetto-. Un análisis comparativo de la política social latinoamericana desde una perspectiva histórica puede verse en Andrenacci y Repetto, 2006).

⁷ Según Serrano (2005), los programas de transferencias de ingresos comparten las siguientes características: (i) son un subsidio a la demanda para que las familias mejoren su consumo; (ii) definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano; (iii) estipulan contraprestaciones en salud, educación y, excepcionalmente, capacitación laboral; (iv) tienen un

fondo es que la pobreza es un fenómeno que no se agota en la dimensión monetaria sino que alcanza cuestiones más amplias, y posiblemente decisivas, como el capital humano y el capital social (Aedo, 2005; Serrano, 2005; Marchionni y Conconi, 2008).⁸

A su vez, los programas de transferencia de ingresos son considerados, en la actualidad, uno de los pilares centrales del sistema de protección social. Si bien no se cuenta con una definición unívoca, por sistema de protección social puede entenderse:

“al conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural. Entre sus objetivos se destacan la generación de oportunidades de empleo y la reducción de la volatilidad del consumo. Los riesgos cubiertos incluyen pérdida de empleo, problemas de salud, nacimientos, vejez, sequías e inundaciones entre otros” (Ringold y Rofman, 2008: 25).

“al conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades para mejorar el manejo del riesgo, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Se enfatiza la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso, el que en la práctica se traduce en transferencias monetarias directas a las personas, y el diseño de una red de protección que enlaza estas prestaciones con el refuerzo de las áreas de educación y salud” (Serrano, 2005: 38).

Como marca Tokman (2006), el sistema de protección social más difundido, el europeo, se basó en dos pilares: el pleno empleo y la solidaridad sistémica (para enfrentar riesgos

moderado peso fiscal (no superior al 0,35% del PBI); (v) se focalizan en población pobre y para ello cuentan con metodologías; (vi) las receptoras del beneficio son las mujeres; (vii) los beneficiarios deben firmar un contrato de compromisos; (viii) el no cumplimiento de los compromisos puede ser causal de baja; (ix) algunos de estos programas declaran operar bajo la lógica de “derechos”; (x) son programas muy centralizados en su diseño y estructura, cuyas definiciones son tomadas por decisores de alto nivel sin la participación de los niveles locales y descentralizados; (xi) se ejecutan con apoyo del nivel local; (xii) no hay tercerización de funciones; (xiii) cuenta con tecnología informática que permite la transferencia de recursos; (xiv) suelen recibir apoyo técnico y financiero de los organismos multilaterales; (xv) buscan implementar sistemas de evaluación; (xvi) suelen estar respaldado por ley.

⁸ En la región hay dos formas de medir la pobreza. Una de ellas es considerando la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que considera materias tales como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el equipamiento y el saneamiento. Las personas y/o familias que no cumplen con un nivel mínimo en todos estos aspectos son consideradas pobres. La otra forma más común de medir pobreza es a partir del ingreso. Usualmente la línea divisoria se construye considerando cuánto dinero necesita una familia tipo para acceder a consumos básicos en bienes y servicios. Según Serrano (2005), el método sobreestima la dimensión habitaciones por sobre otras dimensiones o satisfactores sociales, principalmente el ingreso. En cambio el método de Línea de Pobreza hace exactamente lo inverso. Para más detalles sobre estos métodos ver Beccaria (1994); Serrano (2005) y Repetto (2001).

de desempleo, vejes, accidentes, incapacidades, etc.). Sin embargo, por factores demográficos (crecimiento y envejecimiento), de inserción laboral (alto desempleo) y fiscales (países relativamente pobres), el sistema de protección social latinoamericano tuvo una incorporación imperfecta, dejando sin cobertura laboral o solidaria a grandes porciones de la población. Fue justamente la debilidad del pilar contributivo (y el surgimiento de fenómenos tales como la precarización y las familias monoparentales) la que condujo al desarrollo de la pata no contributiva, a la cual reportan los programas de transferencia de ingresos condicionados.⁹ Es decir, frente a nuevas formas de exclusión, hubo obligación de buscar un nuevo paraguas diferente al utilizado durante la mayor parte del siglo XX). De este modo, las concepciones más actuales de la protección social hablan de un sistema que para cumplir con el objetivo de garantizar un ingreso mínimo, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente, está conformado por tres componentes: la protección no contributiva (universal y selectiva), la contributiva (seguridad social) y el fomento del trabajo digno (Cecchini y Martínez, 2011: 18-19).

La convivencia de lo contributivo y lo no contributivo llegó para quedarse. Lejos quedó, al menos en América Latina, la ilusión del pleno empleo y la cobertura total de la población a través de los dispositivos de solidaridad intergeneracional. Esto equivale a decir que los programas de transferencias de ingresos ya no pueden ser considerados paliativos transitorios. Cada vez más, como se verá a lo largo del trabajo, existe más acuerdo de que esta clase de intervenciones (más o menos centradas en el componente económico o en el desarrollo de capacidades) tiene un lugar central en los sistemas de protección social hacia los que parece encaminarse la región. Esto genera un gran desafío para todos stakeholders, entre ellos los think tanks. No cabe duda de que éstos, en interacción con partidos y líderes políticos, decisores públicos en general y cuadros burocráticos, pueden realizar un gran aporte en el desarrollo de políticas contra la pobreza que alcancen niveles adecuados de calidad. De lo que se trata, en todo caso, es de ver si existen condiciones reales para que esa interacción se produzca.

⁹ Según Tokman (2006) América Latina necesita avanzar hacia un “pacto de cohesión social” construido sobre cuatro pilares: (i) inserción laboral y productiva: mercado de trabajo flexible pero no excluyente; (ii) protección social: cobertura transitoria (por ejemplo a desempleados no crónicos) y cobertura más permanente (aquí entran los programas de transferencia de ingresos condicionados); (iii) políticas activas de empleo: para promover la reinserción y para fortalecer a las personas con baja calificación o que están en condiciones de informalidad; y (iv) responsabilidad fiscal: provisión de recursos para desarrollar los tres pilares anteriores pero sin que eso implique alterar las posibilidades de crecimiento sostenido no inflacionario.

Por eso, la discusión que se propone en este trabajo refiere a la conexión entre los distintos niveles de reglas o instituciones de los que hablan Acuña y Repetto (2007). Esto es, las reglas de primer nivel (R1), que definen resultados o contenidos específicos. Las reglas de segundo nivel (R2), que determinan las reglas que producen resultados (R1). Y las reglas del tercer nivel (R3), que gobiernan las de menor nivel (R2), las cuales a su vez gobiernan a las de nivel 1. Un programa contra la pobreza (por ejemplo el PJJHD y el CHS) es un caso de reglas o instituciones R1. Los espacios que se generan para el desarrollo de esos programas son un ejemplo de R2 (así, el rol del poder legislativo y del poder ejecutivo en el ciclo de vida de los programas, la Mesa de Diálogo Argentino y los Consejos Asesores Presidenciales en Chile son ejemplos de R2 formal, mientras que la consulta de expertos por canales no orgánicos se puede tomar como un caso de R2 informal). Por último, la Constitución Nacional, el sistema político y el sistema de partidos son ejemplos de R3, pues se trata de un tipo de reglas (formales o informales) que definen los procesos de participación política y moldean la naturaleza del régimen político. Como sostienen Acuña y Repetto:

“Esta jerárquica división de funciones [de las reglas] no sólo ayuda a comprender la forma en que funcionan las instituciones, sino también afecta el comportamiento y estrategia de los actores, un aspecto central para analizar la factibilidad y probabilidad de éxito de las políticas de combate a la pobreza y su institucionalidad” (2007: 8).

En este marco, en los siguientes capítulos se buscará analizar cuál ha sido el funcionamiento y relación de las reglas R1, R2 y R3 en el campo de combate a la pobreza en Argentina y Chile desde la perspectiva de los think tanks, la burocracia pública, los decisores gubernamentales y el sistema político. De eso trata este trabajo.

CAPÍTULO 3

EL SISTEMA DE THINK TANKS EN ARGENTINA Y CHILE

El objetivo del presente capítulo es presentar las características y composición del sistema de think tanks argentino y chileno a la luz de los diferentes tipos de organizaciones que lo integran y los temas en los que generan conocimiento.¹⁰ A su vez, se busca observar la relación que esos think tanks tienen con el sistema político en general y los partidos en particular. El análisis sirve como marco para, en el capítulo 3, abordar la participación de los think tanks argentinos y chilenos en el ciclo de vida del PJJHD y el CHS.

3.1) La evolución de los think tanks en América Latina: oleadas y campos de investigación

Según Garcé (2009), aun cuando no resulta sencillo detectar una tradición latinoamericana, en la región se pueden sintetizar algo así como cuatro oleadas de surgimiento de think tanks. Cada una de estas oleadas presenta características particulares relacionadas con el contexto sociopolítico en la que se desarrolló, con el perfil de organizaciones que produjo y con el tipo de temáticas que despiertan su interés.

La primera oleada se ubica temporalmente desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la década del 60. Se trató de una época caracterizada por el surgimiento de un conjunto de institutos de investigación al interior de las universidades públicas y privadas, así como también de unidades de investigación y planeamiento con asiento al interior del Estado. Principalmente, estos nuevos institutos se abocaron a la investigación y producción de conocimiento sobre el desarrollo, un tema central de la agenda pública de entonces.

¹⁰ Cabe destacar que tanto para Argentina como para Chile el mapeo intenta ser lo más completo posible. Sin embargo, dada la alta volatilidad que caracteriza al sistema de think tanks, el relevamiento puede no ser completamente exhaustivo, aun cuando sí contenga a los centros de investigación más importantes de cada país.

El segundo momento se extiende desde los 60 hasta entrados los años 80. Dado que durante esos años varios países de América Latina experimentaron procesos dictatoriales, los cuales fueron responsables de un ostensible recorte de la libertad política, los think tanks fundados por entonces cumplieron la función de “refugios” de la actividad intelectual. Los profesionales, que antes formaban parte de los cuerpos universitarios y/o estatales, se vieron compelidos en este nuevo contexto autoritario a trasladar su actividad hacia centros privados, en frecuentes condiciones de adversidad para la producción y circulación de ideas. En línea con la realidad sociopolítica, y aun a pesar de las diversas dificultades que debían enfrentar, la reflexión de los investigadores se concentró, primero, en los procesos autoritarios y, luego, la transición a la democracia. A estos temas se agregaron otras preocupaciones político-institucionales conexas.

El tercer momento se abrió en la década del 90. Los procesos de reforma estatal impulsados por aquellos años, expresados en dinámicas tales como la privatización, la descentralización y la reestructuración del aparato público (Martínez Nogueira, 1992a; 1992b; Repetto, 1998), junto a la consolidación de los procesos de redemocratización, generaron una valiosa ventana de oportunidad para la incorporación más plena de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la gestión pública (CIPPEC, 2009; Garcé, 2009; González Bombal, 1996 y 2006). Sin duda los think tanks fueron un tipo de organización (de la sociedad civil) que recibió impulso en esta nueva etapa. El creciente deterioro de las capacidades estatales, que el proceso de reforma no hizo sino desnudar y profundizar, actuaron como un catalizador de la creciente demanda de conocimiento por parte del sector público. A este escenario de debilidad estatal apunta Martínez Nogueira cuando afirma que:

“por diversas razones, éstos [los aparatos estatales] se han ido deteriorando en sus capacidades analíticas y de formulación de políticas. Frente a la creciente complejidad de las sociedades y la mayor exigencia en materia de conocimientos sobre procesos históricos, sobre el desarrollo y sobre los actores, las burocracias públicas son incapaces de brindar los elementos de juicio adecuados requeridos por los procesos decisorios. En este escenario, es natural que el Estado procure el apoyo de capacidades instaladas (1997: 133).

En este contexto, los think tanks existentes se vieron en mejores condiciones para relacionarse con la esfera de la gestión pública y la toma de decisiones en general, y esto de alguna forma incidió en la puesta en marcha de un rápido proceso de crecimiento cuantitativo del conjunto de centros de investigación.

La década del 2000 significó una suerte de cuarta oleada. Esta se caracterizó por dos fenómenos. Por un lado se produjo una fuerte aceleración del ritmo de creación de nuevos think tanks. Como señalan las encuestas globales elaboradas por McGann (2007a y 2010), si bien es cierto que los países desarrollados cuentan con un sistema de think tanks mucho más robusto e institucionalizado, es América Latina la región del mundo donde en los últimos años se produjo el mayor el crecimiento de la cantidad de este tipo de organizaciones. El segundo fenómeno es cualitativo, y refiere a la ampliación de los intereses de investigación. Si antes era habitual que se dedicaran a investigar temas político-institucionales, esta cuarta etapa se caracterizó por un fuerte interés en temáticas de política económica y política social (Sorj y Schwartzman, 2007).

3.2) El mapa de think tanks argentinos

Argentina es, en el contexto de América Latina, uno de los países pioneros y más fecundos en el surgimiento y desarrollo de los think tanks. Según el relevamiento de McGann (2010), la Argentina es el país con mayor cantidad de think tanks en la región y el séptimo país a nivel mundial, detrás de Estados Unidos, China, Reino Unido, India, Alemania y Francia. El cuadro a continuación muestra los principales think tanks argentinos.

Cuadro 1: Oleadas de surgimiento de los think tanks argentinos

1era oleada (1940-1960)	2da oleada (1960-1989)	3era oleada (1990 – 1999)	4ta oleada (2000 en adelante)
Inst. de Sociología (40s) Inst. Di Tella (1958)	IDES (1960) FIEL (1966) GESE IAE (1967) ICDA (1967) CEDES (1975) FLACSO (1976) ASAP (1977) Fund. Mediterránea (1977) CARI (1978) CEMA (1978) FIDE (1978) CELS (1979) ASET (1982) Fund. del Tucumán (1985) Fund. Libertad (1988) CIEPP (1989) Poder Ciudadano (1989)	CECE (1990) IDAES (1992) CEPED (1993) Fund. Capital (1994) Fund. Sophia (1994) Centro de Estudios Multidisciplinarios (1995) ADC (1995) CEM (1997) Fund. Atlas 1853 (1998) Fund. Libertador (1998) OS (1999) ACEP (1999)	CIPPEC (2000) ANDHES (2001) CESyP (2001) Inst. Hayek (2001) Plan Fénix / UBA (2001) Unidos por la Justicia (2001) Unidos del Sud (2001) AAPS (2002) ACIJ (2002) CEDLAS (2002) CEF (2002) CADAL (2003) CEPES (2003) Fund. Pensar (2003) Fund. Siena (2003) IDESIA (2003) CEFED (2004) CEGOPP (2004) Fund. Derecho Social (2004) OM (2005) CIIMA (2007) IARAF (2008) IELDE (2008) CODA (2008)

Fuente: Elaboración propia con base en Uña, Lupica y Strazza (2010).

Tal como se puede observar en el cuadro, dos experiencias fueron inauguradoras de ese desarrollo: el Instituto de Sociología (Garcé, 2009) y el Instituto Di Tella (Martínez Nogueira, 1997). Si bien ambas organizaciones, en su origen, presentaron algunos rasgos diferenciales de lo que hoy comúnmente se conoce como “think tank”, no hay duda de que forman parte de ese amplio universo de productores de conocimiento. Sin embargo, con el correr de los años y de las vicisitudes políticas, estas instituciones experimentaron profundos cambios morfológicos que redefinieron su posicionamiento en el mercado de las ideas.¹¹

El desarrollo del sistema de think tanks argentino acentuó su impulso a lo largo de la segunda oleada de surgimiento. Muchas de esas organizaciones han adquirido a lo largo del tiempo un sólido prestigio en el espacio público como resultado de la seriedad en su accionar y de la consistencia de sus productos. Eso le ha permitido posicionarse como referentes de los temas que rigen su agenda de investigación. Sólo para mencionar algunos, este es el caso del IDES (un centro líder en investigación sobre temas sociales),

¹¹ Quizá el caso más claro es el del Instituto Di Tella, el cual se convirtió en 1991 en una institución educativa formal (Universidad Torcuato Di Tella). Por su parte, el Instituto de Sociología fundado en los años 40 por Ricardo Levene se incorporó en 1955 a la Universidad de Buenos Aires como órgano de investigación interno bajo la dirección de Gino Germani.

FIEL (pionera en investigaciones de política económica y en la producción de información estadística), CEDES (un instituto de gran prestigio académico en diversas áreas de trabajos), CARI (referente en temas de política internacional), FLACSO (instituto de investigación multidisciplinario con sede en varios países de la región), CELS (pionero en el abordaje de los derechos humanos) y CIEPP (un centro precursor en la combinación de estudios económicos e investigaciones sobre combate a la pobreza). Muchos de estos think tanks han obtenido reconocimiento internacional como los más influyentes en el debate público regional. Por ejemplo, según el ranking elaborado por McGann (2010), el CEDES ocupa el sexto lugar, CELS el noveno, CARI el doceavo, FLACSO el treceavo y FIEL el vigésimo.

Ya en los años 2000, el ritmo de creación continuó su curso y surgieron think tanks que desempeñan actualmente un papel relevante en el debate público. Como ejemplos ilustrativos se pueden mencionar el caso del CIPPEC (centro de investigación de gran participación e influencia en el debate público en diferentes áreas), la AAPS (políticas sociales) y el CEDLAS (políticas sociales).

En términos de Uña, Lupica y Strazza (2010), la primera oleada (1960-1989) es la etapa de *surgimiento* del sistema de think tanks argentino, la segunda (1990-1999) es la etapa de *expansión* y la tercera (2000-actualidad) la de *consolidación*.

3.2.1) La agenda de investigación de los think tanks argentinos

Una característica del sistema de think tanks argentino es la heterogeneidad de la agenda de investigación. Producto de su temprano nacimiento y de la “rica” historia del país, los think tanks en Argentina se caracterizan por abordar las más diversas temáticas públicas. Sin embargo, si el análisis se realiza considerando las oleadas de surgimiento se evidencia en Argentina una coincidencia bastante marcada entre los intereses de investigación de los think tanks y las grandes prioridades públicas de cada época.

Así, hasta fines de la década del 80 los centros de investigación estuvieron mayormente interesados en el estudio de temas político-institucionales y económicos. Los procesos dictatoriales, las posteriores reaperturas democráticas, las políticas desarrollistas primero y de liberalización después, la crisis de la deuda externa, por sólo nombrar

algunos temas gruesos, moldearon la agenda de investigación de buena parte de los think tanks argentinos.

En la década del 90, sobre todo en la primera mitad, se produjo un giro hacia los temas macroeconómicos, en sintonía con las nuevas prioridades de agenda pública. En efecto, luego de la crisis económica de fines de los 80, el gobierno del presidente Menem implementó un amplio programa de reestructuración cuyo objetivo fue la estabilización de la moneda y la reducción del déficit fiscal. Para ello se privatizaron empresas públicas, se modificó la estructura administrativa del Estado y se redujo la cantidad de empleados. Además se descentralizaron servicios la salud y la educación, se privatizó parcialmente el sistema previsional y se liberó el mercado de capitales (Thwaites Rey, 2003; Felder, 2005). Fue en ese contexto que los think tanks y expertos independientes concentraron su trabajo en el campo de la política macroeconómica, en línea con el consenso que se ayudó a construir desde los propios organismos internacionales, con los cuales muchos think tanks construyeron “networking” gracias al vínculo aceitado por los expertos (Lardone y Donadi, 2006).

Pero en la segunda mitad de la década esta fuerte inclinación por los temas económicos comenzó a cambiar. Las reformas estructurales impulsadas por el gobierno de Carlos Menem lograron, en un primer momento, la estabilización de la economía pero dejaron al desnudo profundas consecuencias sociales expresadas, principalmente, en un alza del desempleo, la pobreza y la desigualdad, generando el fenómeno de los “nuevos pobres” (Repetto, 2001; Minujin y Kessler, 1995; Svampa y Pereyra, 2003; Svampa, 2005).

La pobreza y las políticas sociales fueron paulatinamente ganando espacio en la agenda pública nacional y con ello se fueron generando condiciones propicias para una mayor reflexión en este sentido. Esto se vio reflejado en la aparición de nuevos think tanks especializados en la materia y en la introducción de la política social como un ítem de agenda de los centros de investigación más antiguos. Incluso a nivel gubernamental la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y del SIEMPRO permitió que un conjunto de expertos en política social (entre ellos Luis Beccaria, Rosalía Cortés, Gabriel Kessler e Irene Novacovsky) se integraran a los equipos de gobierno. El alineamiento de la SDS bajo el paraguas conceptual de la “gerencia social” elaborado

por el INDES – BID¹², el cual procuró estructurar un discurso modernizador en la esfera decisoria de la política contra la pobreza, fue otro reflejo de este viraje de la agenda pública (Repetto y Strazza, 2010).

Sin embargo, a fines de los años 90 el proceso era todavía incipiente y el grueso de los think tanks continuaban más interesados en la política económica. Como señalan Daniel Arroyo y Eduardo Amadeo:

“En los 90 no existían think tanks profesionalizados en combate a la pobreza. Existían sí algunas organizaciones con expertos que “sabían hacer”, y que no provenían de ámbitos académicos de alta formación sino de ‘la práctica’. Entonces hubo alguna vinculación entre la esfera de la decisión pública y de la sociedad civil (entendida de esta forma), pero sin dudas no existió una Fundación Mediterránea en lo social” (Entrevista con Daniel Arroyo).

“En la actualidad hay mucha más fijación de agenda en lo social que durante los 90 y mucho más trabajo sistemático, y eso incluye la existencia de periodistas más especializados” (Entrevista a Eduardo Amadeo).

Como se verá más adelante, esto es uno de los tantos factores que ayudan a entender por qué cuando sobrevino la gran crisis de comienzos de fines de 2001 los think tanks argentinos no consiguieron tener una participación destacada.

3.2.2) Los think tanks argentinos: tipos y funciones

Los think tanks pueden ser clasificados según tipos y funciones. Si bien existen posiciones que resaltan los inconvenientes de caer en una práctica excesivamente

¹² Básicamente, el concepto de gerencia social se define “como un campo de conocimientos y de prácticas –acotado por la intersección de los campos de desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública- cuyo fin es promover en las políticas y programas sociales contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público” (INDES – BID, 2006: 9-10). Para ello se busca que sus participantes comprendan diversos aspectos que intervienen en lo social, entre ellos las transformaciones políticas, económicas y sociales; la lógica de formación de políticas y programas sociales; las modalidades de implementación que generan valor público y los desafíos organizacionales para generar resultados. Entre las principales herramientas de la gerencia social se cuentan el análisis de escenarios, entorno y problemas; el árbol de objetivos; las técnicas de negociación; marco lógico; planificación estratégica, etc. (INDES – BID, 2006).

taxonómica¹³, no se debería perder de vista que la profundización en sus particularidades morfológicas y funcionales ayuda a comprender una serie de cosas, entre ellas cuál es la relación que establecen los think tanks con el sistema político y con la burocracia estatal, y cuáles son los incentivos para desarrollar esa estrategia de relacionamiento y no otra. En otras palabras, los tipos ideales permiten matizar los incentivos que los think tanks tienen a la hora de plantearse una estrategia de relacionamiento con la política y el Estado. El cuadro 2 presenta una clasificación de los think tanks argentinos según su tipo y función preeminente.

Cuadro 2: Clasificación de los think tanks argentinos según tipo y función

		Principal función desarrollada			
		Ámbitos de difusión	Legitimadores de políticas	Redes de conocimiento	Soporte de la actividad política
Tipo de think tank	CIP	CADAL CEF CEFED Centro Est. Multidisc. CIEPP Fund. Atlas 1853 Fund. Capital Fund. Libertad Fund. Tucumán Inst. Hayek OM OS	CIPPEC FIDE FIEL Fund. Siena IARAF IDESIA IERAL Fund. Mediterránea	AAPS ASET	
	CA	CEDES CEDLAS CEGOPP CEM CEPED CESyP CIIMA IDAES IDES IELDE	FLACSO CEMA Plan Fénix / UBA	CARI GESE ICDA Inst. de Sociología (hoy Gino Germani)	
	FP		CEPES	ACEP Fund. Sophia Fund. Libertador	CECE CODA Fund. Pensar Unidos del Sud
	AG	ACIJ ADC Fund. Derecho Social Poder Ciudadano	ASAP CELS	ANDHES	Unidos por la Just.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Uña (2006) y Uña, Lupica y Strazza (2010).

¹³ En este sentido, Acuña (2009) afirma que la aproximación “botánica” (esto es, predominantemente clasificatoria de quién está adentro y quién está fuera) puede ser superada mediante una definición general que contenga los criterios de inclusión / exclusión, ya no basados en lo que los think tanks “son” sino en lo que “hacen”.

Como se señaló en el capítulo 1, estos tipos y funciones no son, necesariamente, excluyentes entre sí, sino que en los hechos algunas de las características planteadas pueden encontrarse combinadas en una misma organización. Pero aun con esta limitación, el instrumento sirve para captar la “esencia” organizacional y funcional de los think tanks.

Como se observa, en Argentina el mapa de think tanks es sumamente heterogéneo y se puede encontrar para cada tipo y función al menos un caso. En términos cuantitativos parece haber una preeminencia de los centros de investigación privados, seguidos de los centros académicos. Si bien las fundaciones políticas y los advocacy groups son más escasos, no por eso presentan una importancia menor.

A nivel de las funciones se advierte una cierta tendencia de los think tanks argentinos a desempeñarse como “ámbitos de difusión”, su labor más clásica. Son principalmente los centros de investigación privados, los centros académicos y, en menor medida, los advocacy groups los que cumplen esta función típica, no encontrándose casos de fundaciones políticas. En lo que respecta a la función “legitimadores de políticas” el mapa de think tanks ofrece casos de los cuatro tipos pero con una primacía de los centros de investigación privados. Por su parte, hay una relativa homogeneidad en la función “redes de conocimiento”, aunque con una mayor concentración en el caso de los centros académicos y las fundaciones políticas. Por último, la función “soporte de la actividad política” presenta un claro predominio de las fundaciones políticas.

Tanto las celdas ocupadas como aquellas vacías son ilustrativas del perfil y la lógica que caracteriza al sistema de think tanks argentino, ya que además de haber heterogeneidad organizacional y funcional ciertos tipos de think tanks tienen una fuerte asociación con determinadas funciones específicas. Por ejemplo, se puede ver que los centros de investigación privados tienden a desempeñarse como ámbitos de difusión y legitimadores de políticas pero mucho menos como soportes de la actividad política. En cambio, esta función es la más usual en las fundaciones políticas.

La distribución está lejos de ser casual. Por el contrario, es expresión de algunas de las variantes que se derivan de la conexión entre el sistema político y el sistema de think tanks. Más específicamente, las combinaciones entre ciertos tipos de think tanks y

ciertas funciones está diciendo algo acerca de qué incentivos tienen estos actores para relacionarse con la política y el Estado, y bajo qué modalidades (directa o indirecta, pública o privada). Pone de manifiesto que los think tanks pueden desarrollar diferentes clases de relación con el sistema político pero no ignorarlo por completo.

3.2.3) La vinculación de los think tanks con los actores político-partidarios en Argentina

Si se posa la mirada en la intersección entre think tanks y actores político-partidarios pueden encontrarse tres rasgos salientes. Primero, el número de fundaciones políticas en Argentina es bajo en comparación con think tanks de otros tipos. Segundo, es relativamente escasa la cantidad de centros que cumplen la función de soporte de la actividad política, que es la que más directamente responde a marcos cooperativos estrechos entre think tanks y partidos. Tercero, se observa que las fundaciones políticas son las que, comparativamente con otros tipos, tienen una menor permanencia en el tiempo (a excepción del CECE y ACEP, nacidas en los años 90, todas las fundaciones políticas que forman parte del relevamiento tienen su origen en la década del 2000).

Estas tres características son indicadores de la naturaleza de la interfaz que existe entre los think tanks y el sistema político. Básicamente pone a la luz que, dada la débil institucionalización que sufre el sistema de partidos desde 2001 (Cheresky, 2006; Pousadela, 2006), los think tanks argentinos encuentran mayores incentivos para mantenerse relativamente alejados de los actores político-partidarios o bien para establecer vínculos que no conlleven una identificación política explícita.¹⁴

Existe una tensión central que moldea la interfaz entre esferas: la que existe entre la participación y la permanencia. En este sentido, siguiendo a Uña (2006), frente a la gran inestabilidad y falta de previsibilidad de los partidos políticos argentinos, los think tanks por lo general deben optar entre participar más directamente en la toma de decisiones (en extremo mediante una identificación explícita con el actor político-partidario, como es el caso de las fundaciones políticas que se desempeñan como soportes de la actividad

¹⁴ Según el índice de institucionalización de sistema de partido elaborado por Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006), la Argentina ocupa el puesto 11 sobre un total de 17 países. Uruguay es el país con el sistema de partidos más institucionalizado (2,72), mientras que Ecuador más desarticulado (1,33). Argentina tiene un índice de 1,85.

política), quedando sujetos a los ciclos típicos de la política, o bien priorizar la permanencia de la organización a lo largo del tiempo adoptando un papel de mayor prescindencia de los sectores políticos, de manera tal de independizar a la institución de las oscilaciones típicas de la política.

Los riesgos organizacionales derivan de un aspecto clave: la credibilidad del think tank. En la Argentina esto se expresa de un modo crítico, en la medida que es usual que los think tanks (y expertos) más próximos y explícitamente identificados con los actores políticos partidarios vean puesta en tela de juicio su credibilidad intelectual. Por contrario, la independencia política suele aparecer como sinónimo de capacidad de crítica sin condicionamientos. Sin dudas, en esto influye el rol del financiamiento y su proveniencia, el cual muchas veces condiciona no sólo la agenda de investigación de la organización sino también su estrategia general de posicionamiento público, en la cual resulta clave definir qué tipo de relación de mantendrá con la política. Y si bien es cierto que esta tensión es inherente a la relación “think tanks – sistema político”, y como tal, aunque con matices, se encuentra presente en todos los países de la región, en la Argentina este trade off se expresa con mayor contundencia (Uña, 2006).

Como se señaló anteriormente, el protagonismo de esta tensión es derivación directa de la inestabilidad del sistema de partidos argentino. Si bien éste ya había comenzado a mostrar signos en esa dirección en los años 90, la eclosión se produjo con la crisis 2001-2002 (Cheresky, 2006; Torre, 2003; Leiras, 2007). Desde la recuperación de la democracia, y hasta ese momento, el sistema de partidos había oscilado entre un bipartidismo clásico (período 1983-1995), un multipartidismo moderado (1995-1997) y nuevamente un formato bipartidista donde uno de los polos era una coalición de partidos (1999-2001) (Abal Medina y Suárez Cao, 2002; Leiras, 2007; Torre, 2003, Mustapic, 2002). Sin embargo, la crisis de principios de siglo significó la virtual atomización del sistema de partidos, que ya no permaneció articulado en torno a sus pilares históricos (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) sino que fue testigo tanto del desmembramiento de los mismos en varias corrientes autónomas como del surgimiento de nuevos y relativamente pequeños partidos. Así, el nuevo escenario pasó a estar caracterizado por una elevada inestabilidad, donde las bases tradicionales, de pronto, fueron reemplazadas por nuevas lógicas que se expresaron en la dispersión del justicialismo en varias corrientes internas (distribuidas a lo largo del espectro

ideológico), en la virtual desaparición del radicalismo como opción de alcance nacional, y en el nacimiento de nuevos partidos fuertemente apoyados en la figura de sus fundadores (por ejemplo el ARI de Elisa Carrió o el PRO de Mauricio Macri), partidos éstos sin la organicidad y robustez institucional propia de las opciones tradicionales. Cada vez más, los partidos políticos argentinos se fueron desdibujando en su rol de instituciones de agregación de intereses y generadores de opciones de políticas públicas para convertirse en “maquinarias electorales” al servicio de la estrategia de su líder (Alcántara, 2004). El desdibujamiento de los partidos argentinos se vio acompañado de un importante incremento de la volatilidad electoral: el voto se volvió cada vez más cambiante, haciendo que los ganadores de hoy puedan ser los perdedores de mañana o incluso una opción electoral que no tiene garantizada su permanencia (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). El profundo cambio de las lógicas políticas y sus instituciones fundamentales, los partidos, se dio en un contexto más amplio, visible también en otras partes del mundo, de pérdida de las identidades políticas, desideologización, apatía y personalización (Manin, 1993, Mustapic, 2002).

A nivel de los think tanks este nuevo escenario de baja institucionalización y alta volatilidad no hizo sino acentuar la influencia del trade off “participación-permanencia”, ya que intensificó la idea de que involucrase en la lógica de la disputa político-partidaria puede afectar gravemente el largo plazo de la organización. Los reflejos de esta idea pueden verse plasmados en tres cosas: (i) la relativamente baja cantidad de think tanks que funcionan como soporte de la actividad política; (ii) la corta expectativa de vida de las fundaciones políticas; y (iii) el tipo de actor político-partidario con el que se vinculan.

Cuadro 3: Fundaciones políticas argentinas y actor político de referencia

Think tank	Actor político de referencia
CEPES	Carlos “Chacho” Álvarez
ACEP	Partido Justicialista (subnacional)
Fund. Libertador	Partido Justicialista (subnacional)
CECE	UCR (alfonsinista)
CODA	Julio Cobos
Fund. Sophia	PRO
Fund. Pensar	PRO
Unidos del Sud	Francisco de Narváez

Fuente: Elaboración propia.

Como es posible encontrar en el cuadro 3, además de la relativa escasez de think tanks explícitamente identificados con actores políticos, se destaca la primacía de organizaciones vinculadas a partidos nuevos (surgidos post 2001), líderes individuales, o bien a una combinación de ambas. Resalta el caso del PRO, apoyado por dos de las ocho fundaciones políticas incluidas en el relevamiento, una de las cuales, la Fundación Sophia, fue una organización de alta visibilidad que a la postre aportó varios de sus profesionales a la primeras líneas del gobierno de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires.¹⁵ Por contrario, son realmente escasos los think tanks ligados a los partidos tradicionales. En el caso del radicalismo sólo se registran los casos del CECE y CODA, e incluso cada uno de ellos trabaja con sectores internos bien diferenciados: el primero con el radicalismo de tradición alfonsinista y el segundo con el actual vicepresidente de la Nación y ex gobernador de Mendoza, Julio Cobos. Por su parte, en el caso del justicialismo aparecen los casos de ACEP y la Fundación Libertador, también alineados con ciertos sectores del partido, especialmente con enclave en el interior del país.

Es decir: si bien el mapa de think tanks argentinos creció enormemente durante las dos últimas décadas, los cambios estructurales propios del sistema político incentivaron, por un lado, la creación de determinados tipos de think tanks (en especial centros de investigación privados), y el surgimiento acotado y pero con menor permanencia de otra clase de think tanks (fundaciones políticas). Sin embargo, el hecho de que la gran mayoría de los think tanks opten por no asumir una identificación político-partidaria explícita, no significa que presenten una menor vocación de influencia o que, en los hechos, no puedan llegar a lograrlo. Lo que sugiere, en todo caso, es que ese logro necesita del desarrollo de estrategias de participación alternativas, quizá más orientadas a la influencia indirecta (por ejemplo a través de investigaciones que generen cierto clima de opinión, o a través del involucramiento en la evaluación de políticas pero de forma autónoma, es decir sin que medie una convocatoria formal por parte de los tomadores de decisiones) antes que bajo esquemas de colaboración directa, abierta y/o formal.

¹⁵ Algunos de estos profesionales son Horacio Rodríguez Larreta (Jefe de Gabinete), María Eugenia Vidal (Ministra de Desarrollo Social) y Carolina Stanley (Legisladora de la Ciudad). Cabe destacar que durante los primeros años después de su creación, el PRO (en ese entonces bajo la denominación de Compromiso para el Cambio), recibió el apoyo del think tanks interno Creer y Crecer. Sin embargo, esta organización fue paulatinamente perdiendo actividad y visibilidad, y finalmente fue funcionalmente suplantada por la Fundación Pensar.

3.3) El mapa de think tanks chilenos

Como puntualiza Garcé (2009), no resulta sencillo definir una “tradición” latinoamericana unívoca respecto a la fisonomía del mapa de think tanks puesto que en cada país las oleadas de surgimiento se expresaron con sus propias particularidades. Eso llevó la conformación de un universo heterogéneo a nivel regional, donde cada caso nacional presenta la primacía (y/o la carencia) de un determinado perfil organizacional.

En este sentido, a diferencia de lo ocurrido en la Argentina, en Chile la evaluación del sistema think tanks se ha estructurado en tres oleadas. Cabe destacar que todos los think tanks surgidos durante esas fases, aun con sus diferencias organizacionales y nivel de influencia, han desarrollado estrategias de supervivencia y adaptación que les permitieron mantenerse dentro de la discusión pública (Cociña y Toro, 2009).

Cuadro 4: Oleadas de surgimiento de los think tanks chilenos

1era oleada (1970-1989)	2da oleada (1990 – 1999)	3era oleada (2000 en adelante)
PIIE (1971) ICHEH (1974) CIEPLAN (1976) SUR (1978) CED (1980) CEP (1980) Fund. Eduardo Frei (1982) PET (1982) CERC (1982)	LyD (1990) Inst. Libertad (1990) Fund. Jaime Guzmán (1991) Fund. Paz Ciudadana (1992) CISO (1992) Chile 21 (1992) Corp. Justicia y Democracia (1992) Fund. Futuro (1993) Corp. Tiempo 2000 (1997)	Expansiva (2001) Corp. Aire Libre (2002) Inst. Igualdad (2004) Inst. Jorge Ahumada (2006) ProyectAmérica (2006) Fund. Democracia y Desarrollo (2006) Océanos Azules (2009) Fund. Progresía (2010)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cociña y Toro (2009) y Gárate (2008).

La primera oleada de surgimiento de think tanks en Chile coincide con el quiebre de la democracia a comienzos de los años 70. Como ocurrió también en otros países de la región, entre ellos la Argentina, las severas restricciones civiles y políticas llevaron a que muchos de los investigadores que habían optado por permanecer en el país, y que hasta ese entonces se habían desempeñado fundamentalmente en ámbitos universitarios, generaran nuevos espacios institucionales que funcionaran como refugios de la actividad intelectual. Gracias a un fuerte apoyo internacional, materializado en financiamiento sostenido, estos intelectuales lograron la creación de los primeros think tanks chilenos (Puryear, 1994).¹⁶ De este modo, surgieron organizaciones tales como el

¹⁶ Algunas de las organizaciones internacionales que apoyaron financieramente a los think tanks chilenos durante la etapa autoritaria fueron IDRC de Canadá, la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller (EEUU), la Fundación Ford, el National Endowment for Democracy-National Democratic Institute

Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), la Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN), el Centro para Estudios Sociales y Educación (SUR), el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y el Centro de Estudios Políticos (CEP), entre otros. Los casos de CEP y CIEPLAN son especialmente destacables ya que según el relevamiento elaborado por McGann (2010) se trata de dos think tanks de alta influencia en la región – de un total de 40 organizaciones, CEP es el segundo think tank más influyente (detrás de la Fundación Getulio Vargas de Brasil), mientras que CIEPLAN ocupa el puesto 27-.

La característica de estos think tanks tradicionales fue el sólido compromiso con el debate intelectual de corte más teórico y la elaboración de insumos de política pública. A nivel ideológico, los expertos que formaban parte de estos nuevos espacios presentaban fuertes coincidencias entre sí, básicamente refractarias al esquema planteado por el gobierno de facto de Pinochet (Gárate, 2008). Esto llevó a que la gran mayoría de los think tanks surgidos en esta etapa se mostraran muy próximos a lo que desde 1990 fue el gobierno de la Concertación. Y fue justamente la necesidad del régimen dictatorial de legitimarse socialmente concediendo ciertos márgenes de participación la que ayudó (junto con el financiamiento internacional) a que estos think tanks pudieran sobrevivir y jugar un papel importante en la recuperación de la democracia y en la acción de los primeros gobiernos (Cociña y Toro, 2009).

Una vez recuperada la democracia (1990) se inició la segunda etapa del sistema de think tanks chileno. El fin del período “épico”, ordenado en torno al objetivo de la reinstauración democrática, conllevó nuevos desafíos para los think tanks existentes y el surgimiento de nuevos centros con un perfil distinto al de sus antecesores. Respecto a lo primero, la fuerte caída del apoyo internacional trajo un problema de financiamiento que hasta entonces los think tanks no habían sufrido. Ante esto los centros de investigación existentes se vieron obligados a sustentarse a través de contratos de consultoría con el nuevo gobierno. Además, los expertos más calificados de esos think tanks tradicionales se incorporaron a los equipos de gobierno de la Concertación, dejando a sus organizaciones a cargo de profesionales de menor trayectoria. De este modo, estos centros experimentaron una suerte de doble vaciamiento (el financiero y el

(NED-NDI) de EEUU , la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich Ebert y Hans Seidel de Alemania (Cociña y Toro, 2009).

intelectual) que se desarrollaron en simultáneo e impactaron negativamente en la capacidad crítica de esos think tanks (Cociña y Toro, 2009). Un ejemplo de esta dinámica es CIEPLAN, cuyo fundador, Alejandro Foxley y varios de sus principales investigadores se trasladaron a la gestión pública, dejando a la organización en un estado de semi actividad.

En relación al surgimiento de nuevos centros sobresalen tres características. En primer lugar, estos nuevos think tanks se mostraron más volcados a la producción de conocimiento aplicado sobre políticas públicas y ya no tanto a desarrollar una perspectiva mayormente teórica. En segundo lugar, algunos de esos think tanks nuevos y más orientados a la investigación aplicada eran ideológicamente próximos a la centroderecha y nacieron con el objetivo preservar el legado de las políticas del período 1973-1990. Aquí sobresalen los casos de LyD, el Instituto Libertad y la Fundación Jaime Guzmán. En tercer lugar, la recuperación de la democracia llevó a que aparecieran think tanks “novedosos” tales como aquellos a la preservación de las ideas de ex presidentes (Justicia y Democracia con Patricio Aylwin) y otros específicamente orientados a la elaboración de plataformas electorales y al posicionamiento de líderes políticos (Chile 21 con Ricardo Lagos).

La tercera etapa se inició en la década del 2000 y se destaca por dos características. En primer lugar, se trata de un período de fortalecimiento de los think tanks en general. En el caso de los de centroderecha esto se debió al apoyo financiero constante proveniente de los partidos políticos de su referencia. En el caso de los think tanks de centroizquierda, con el correr de la década se fue dando la necesidad de que los principales referentes tomaran un descanso de su actividad en los equipos de gobierno y regresaran al think tank de origen. Esto significó una revitalización de la organización y la recuperación del sentido crítico que parecían tener abandonado (Cociña y Toro, 2009).

En segundo lugar, nacieron think tanks novedosos en su forma de organización. El caso emblemático es el de Expansiva, liderado por el que fuera ministro de Hacienda de Bachelet, Andrés Velasco, cuyo rasgo distintivo es haber funcionado durante mucho tiempo sin otro punto de reunión que la página web de la organización, en la cual sus expertos volcaban las propuestas de política pública.

En tercer lugar, es hizo cada vez más fuerte la figura de las “militancias múltiples”. Esto significa que los expertos no tienen dedicación exclusiva en un think tank sino que participan en simultáneo en varios de ellos y/o en universidades. Esta dinámica es una de las causas centrales de la fortaleza que en Chile tiene el denominado “mercado de las ideas”, donde los expertos no son otra cosa que profesionales contratados para pensar políticas públicas (Gárate, 2008).

En cuarto lugar, las “militancias múltiples” y el “mercado de las ideas” han dado lugar a la figura de los “supra think tanks” o “redes de expertos”, integradas por especialistas con adscripción a think tanks e instituciones académicas diversas, tanto organizacional como ideológicamente. La unión, por lo general, gira en torno a una temática o campo de política que actúa como “cemento” de esa diversidad. Tal por ejemplo es el caso del “Grupo de Política Social”, una red de expertos convocados con “el objetivo de hacer aportes específicos al diseño, implementación y evaluación de la política social chilena con una mirada académica independiente”. Lo significativo de ese formato de la pluralidad ideológica y organizacional.¹⁷

Todo lo anterior permite ver cómo Chile también ha sido testigo de un proceso de metamorfosis del sistema de think tanks a lo largo del tiempo. Este cambio, básicamente, se expresó en la diversificación ideológica y organizacional de los think tanks bajo el impulso de los cambios en el contexto político-institucional y la interfaz entre la esfera del conocimiento y la función pública. Como se vio, el dinamismo de la esfera de la experticia se expresa, por un lado, en la conformación de un mercado de las ideas que permite las militancias múltiples y, por el otro, en la constante circulación de expertos en las esferas del conocimiento y la política.

¹⁷ El grupo está integrado por David Bravo (Centro de Microdatos, Universidad de Chile), Rodrigo Castro (Facultad de Economía y Negocios, Universidad del Desarrollo), Francisco Gallego (Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile), Ignacio Irarrazaval (Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile), Osvaldo Larrañaga (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Departamento de Economía, Universidad de Chile), Claudia Sanhueza (Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado) y Dagmar Raczynski (Asesorías para el Desarrollo). Ver www.grupopoliticasocial.com

3.3.1) La agenda de investigación de los think tanks en Chile

A diferencia de la Argentina, la agenda de investigación de los think tanks chilenos no muestra modificaciones tan claras en lo referido a los temas de interés. En ese sentido, Chile presenta una mayor homogeneidad entre las diferentes oleadas ya que la gran mayoría de los think tanks distribuyen sus esfuerzos intelectuales entre los tres grandes campos de políticas (político-institucional, económico y social).

Esta diferencia entre ambos países puede ser analizada a la luz de dos aspectos. Por un lado, como ya se ha comentado, la agenda pública condiciona fuertemente (cuando no determina) la agenda de investigación de los think tanks, puesto que el “acople” entre ambas agendas es uno de los factores que incrementan el margen de incidencia. Dicho de otro modo: las investigaciones de los think tanks, para ser influyentes, tienen como condición necesaria ser de calidad y confiables pero también *oportunas* (Uña, Lupica y Strazza, 2010).

En el caso argentino, esa “oportunidad” se fue modificando con el correr de las décadas en línea con las prioridades que iban escalando en la agenda pública. Por su parte en el caso chileno parece haber una mayor estabilidad entre etapas. ¿Significa esto que la agenda pública chilena tuvo prioridades diferentes a la argentina? En parte esta respuesta es afirmativa. Como se verá en el próximo capítulo, la preocupación por la pobreza (foco de análisis de este estudio) presenta algunos rasgos coincidentes pero otros diferenciales, en especial en lo referido al momento en que esos temas se convirtieron, en términos de Oszlak y O’Donnell (1976), en una “cuestión socialmente problematizada”.

Pero más allá de las cuestiones de “timing” de agenda pública, en la vocación multidisciplinaria de los think tanks chilenos parece haber algo más que la sola variabilidad de la agenda pública. Esta observación hace que deban mirarse elementos del sistema de índole más estructural. Específicamente cuál es el perfil organizacional predominante en el sistema de think tanks (tipos y funciones) y cuáles son los vasos comunicantes con el sistema político. En suma, al igual que en el caso argentino, lleva a indagar cómo se expresan y combina lo coyuntural con lo estructural.

3.3.2) Los think tanks chilenos: tipos y funciones

Al igual que lo que ocurre en Argentina, en Chile se encuentra que uno de los tipos más desarrollados del sistema de think tanks son los centros de investigación privados. La mayoría de ellos tienen una larga tradición en el país por constituirse en refugios intelectuales durante la época de la dictadura militar. En tal sentido, el recorte de las libertades políticas en Chile, con la consecuente proscripción de la actividad partidaria, repercutió en el sistema de think tanks incentivando la creación de centros de investigación privados antes que fundaciones de vínculo directo y explícito con líderes y partidos.

Pero con la reapertura democrática comenzaron a surgir de forma veloz fundaciones políticas hasta convertirse en el tipo que predomina en la actualidad. Como se verá más adelante, algunos de esos think tanks chilenos se referencian con partidos políticos que forman parte de las dos grandes coaliciones, mientras que otros se vinculan directamente con un líder político en particular.

Además, en Chile existe una menor cantidad de centros académicos y advocacy groups.¹⁸ Aquí nuevamente la explicación hay que buscarla en la mayor proximidad relativa que existe entre la esfera del conocimiento y la política, y en un sistema de incentivos diferente al que opera en la Argentina.

¹⁸ Aunque el estudio no incluye el detalle de los mismos, el relevamiento global de McGann (2010) señala que Chile cuenta con un sistema de think tanks compuesto por 42 organizaciones. Sin embargo, existe coincidencia entre la literatura especializada más reciente (Cociña y Toro, 2009; Gárate, 2008) y el propio ranking publicado por McGann acerca de cuáles son los principales think tanks del sistema. Son esas organizaciones las que se incluyen en el presente trabajo.

Cuadro 5: Clasificación de los think tanks chilenos según tipo y función

		Principal función desarrollada			
		Ámbitos de difusión	Legitimadores de políticas	Redes de conocimiento	Soporte de la actividad política
Tipo de think tank	CIP	ICHEH CISO	SUR CED CEP CERC Fund. Paz Ciudadana	Expansiva ProjectAmérica	
	CA				
	FP		CIEPLAN Corp. Tiempo 2000		Fund. Eduardo Frei Inst. Libertad Fund. Jaime Guzmán Chile 21 LyD Justicia y Democracia Fund. Futuro Inst. Igualdad Inst. Jorge Ahumada Corp. Aire Libre Fund. Democ. y Desarr. Océanos Azules Fund. Progresía
	AG	PIIE PET			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cociña y Toro (2009) y Gárate (2008).

A nivel de funciones, Chile también presenta visibles diferencias con Argentina. Es verdad que el sistema de think tanks chileno muestra think tanks que funcionan como “legitimadores de políticas” (hacia ambos lados del arco ideológico) y como “redes de conocimiento” (mediante la conformación de una red de expertos que proveen apoyo a los sectores políticos). Sin embargo, una diferencia fuerte es el predominio de think tanks que funcionan como “soporte de la actividad política” (función típica de las fundaciones políticas), así como también la baja presencia de think tanks que se desempeñan como “ámbitos de difusión”. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, en Chile predomina la función de los think tanks que más estrechamente ligada está a la actividad política, al tiempo que es reducida la presencia de la función más clásica de los think tanks y más distante de los partidos políticos. Una vez más, el sistema de think tanks chileno parece indisolublemente ligado al sistema político.

3.3.3) La vinculación de los think tanks con los actores político-partidarios en Chile

Después de lo dicho anteriormente, no parece casual que el sistema de partidos chileno presente fuertes diferencias con el argentino. En Chile hay actualmente doce partidos políticos de los cuales siete tienen representación en el congreso. De esos siete, seis conforman las dos coaliciones de partidos que rigen el sistema. Por un lado, el Partido Socialista, el Partido Radical Social Demócrata, el Partido por la Democracia y el Partido Demócrata Cristiano conforman la coalición de centroizquierda “Concertación de Partidos”. Por su parte, el Partido Unión Demócrata Independiente y el Partido Renovación Nacional integran la coalición de centroderecha “Alianza por Chile” (Cociña y Toro, 2009). La primera condujo el gobierno durante veinte años (1990-2010), en un total de cuatro períodos, mientras que la Alianza accedió a gobernar en 2010, modificando el habitual esquema oficialismo-oposición.

Se trata de un sistema de partidos muy estable. Desde la recuperación de la democracia el sistema tiene prácticamente los mismos jugadores. La innovación más importante en este sentido fue la reciente fundación del Partido Progresista, liderado por Marco Enríquez Ominami, un político surgido de las filas de la Concertación y que en las últimas elecciones presidenciales se convirtió en el tercer candidato más votado (detrás de Sebastián Piñera y Eduardo Frei). No obstante esto, las dos grandes coaliciones continúan siendo los actores políticos de mayor protagonismo. Eso hace que, como sostienen Mainwaring y Scully (1995), el sistema de partidos chileno sea uno de los más institucionalizados de la región, junto al de Costa Rica y Uruguay.¹⁹ Hay dos grandes razones. En primer lugar, la existencia de partidos políticos que, como destaca Valenzuela (1996), a lo largo de la historia han sido relativamente cohesionados y en alto grado ideológicos. En segundo lugar, el sistema ha mostrado capacidad para amalgamar coaliciones estables en condiciones de trascender a los sucesivos liderazgos. La Concertación es un buen ejemplo, pues ha sabido mantenerse en el poder durante cuatro períodos con cuatro presidentes distintos provenientes de diferentes partidos (Aylwin y Frei del PDC, Lagos y Bachelet del PS). Pero la Alianza es quizá un ejemplo

¹⁹ Chile es el 4to país (sobre un total de 17) con sistema de partidos más institucionalizado (índice 2,30), por detrás de Uruguay, Honduras y México. Argentina ocupa el puesto 11 (índice 1,85) (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

mejor, ya que consiguió mantenerse como coalición durante 20 años a pesar de ser sistemáticamente derrotado en las elecciones.

Una segunda característica clave del sistema de partidos chileno es la muy baja volatilidad electoral (en pie de igualdad con Uruguay), pues desde 1990 prácticamente no hubo alteración en el voto (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). En ese sentido, la irrupción de Enríquez Ominami no significó la ruptura de la mecánica bipartidista típica de Chile.

Una característica adicional, siguiendo a Huneus (s/f), es que el régimen político chileno, a pesar de tener una forma de gobierno presidencialista y una organización unitaria, ha tendido desde 1990 hacia un modelo de “democracia consensual” (como lo opuesto a la democracia mayoritaria)²⁰, posibilitando, entre otras cosas, un mejor equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo, un mayor protagonismo de la oposición y mayores niveles de legitimidad. Por ello en Chile, en tanto sistema político institucionalizado, la negociación es inevitable (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). Es decir, el diálogo entre las diferentes fuerzas políticas es un lubricante básico del sistema.

En este contexto de alta estabilidad, institucionalización y orientación al consenso no sorprende que la relación de las usinas de pensamiento con la política sea diferente a lo que ocurre en Argentina (donde predomina la volatilidad, la personalización y la escasez de debate). El cuadro que se presenta a continuación contiene información sobre la vinculación entre think tanks y actores políticos partidarios.

²⁰ La democracia mayoritaria se caracteriza por el ejercicio del poder por parte de una mayoría que concentra el poder y prescinde de considerar los intereses de la minoría, buscando debilitarla mediante la confrontación y la exclusión. En cambio, la democracia de consenso se destaca porque si bien el gobierno es de mayoría pero se preocupa por integrar a la minoría. Este modelo privilegia la negociación y el compromiso político. Para más detalles ver Lijphart (2000).

Cuadro 6: Think tanks y actores políticos de referencia según clasificación ideológica

Tipo de think tank	Clasificación ideológica (*)	Coalición	Actor político de referencia	Think tank	
Centros de investigación privados	Liberal socialcristiano	Concertación		CED	
				CERC	
			SUR		
	Liberal progresista		Expansiva		
			ProyectAmérica		
	Conservadora	Alianza por Chile		CEP	
	Fund. Paz Ciudadana				
Fundaciones políticas	Liberal socialcristiano	Concertación		CIEPLAN	
			Patricio Aylwin	Justicia y Democracia	
			No	Corp. Tiempo 2000	
			Eduardo Frei	Fund. Eduardo Frei	
	No		Inst. Jorge Ahumada		
	Michelle Bachelet		Corp. Aire Libre		
	Part. Socialista		Chile 21		
	Ricardo Lagos		Fund. Democracia y Desarrollo		
	Partido Socialista		Inst. Igualdad		
	Democ. Cristiana		Océanos Azules		
	No	ProyectAmérica			
		N/A	Marco Enríquez Ominami	Fund. Progresía	
	Conservadora	Alianza por Chile		Sebastián Piñera	Fund. Futuro
				Unión Democrática Independiente	Fund. Jaime Guzmán
			Renovación Nacional	Inst. Libertad	
No			LyD		

(*): Clasificación tomada de Gárate (2008).

Fuente: Elaboración propia.

Al observar el cuadro 6 resalta, en primer lugar, la gran cantidad de fundaciones políticas. Estas pueden ser de tres clases según el tipo de relacionamiento. Por un lado, están aquellas que apoyan a los partidos políticos como un todo. Por ejemplo, tales son los casos del Instituto Libertad (Renovación Nacional), la Fundación Jaime Guzmán (Unión Democrática Independiente), Océanos Azules (Democracia Cristiana) y el Instituto Igualdad (Partido Socialista). Luego están las que, si bien pueden terminar apoyando a un partido o coalición, su objetivo fundante es dar sostén a una figura política individual. Este es el caso de la Fundación Futuro (Sebastián Piñera), la Fundación Frei (Eduardo Frei), la Corporación Aire Libre (Michelle Bachelet), Justicia y Democracia (Patricio Aylwin) y la Fundación Progresía (Marco Enríquez Ominami). Finalmente se encuentran aquellas que están ideológicamente próximas a alguno de los dos grandes espacios políticos pero no alcanzan el alto grado de “subsidiariedad” de las primeras. Estos serían, por ejemplo, los casos de CIEPLAN y Chile 21 (Concertación), así como también de LyD (Alianza por Chile). Es decir, se trata de think tanks “externos” a los partidos (Garcé, 2009) pero que igualmente caen bajo el formato típico de la fundación política.

Como señalan Cociña y Toro (2009), los think tanks del primer y segundo tipo pueden ser catalogados como agentes “partidarios”, mientras que los últimos son agentes “suprapartidarios”. La diferencia entre unos y otros radica en el grado de “organicidad” con los actores partidarios. La mayor organicidad corresponde a los think tanks donde se reconocen explícitamente como el brazo intelectual del partido, el espacio institucional de generación de conocimiento. Una organicidad menor corresponde a los think tanks que manifiestan su carácter independiente, aun cuando en la práctica puedan llegar a funcionar de forma bastante similar a los think tanks más orgánicos.

Una segunda característica radica en que no solamente las fundaciones políticas tienen una relación fuerte con los partidos sino que es posible ver que, por ejemplo, hay centros de investigación privados explícitamente ligados a un sector. Los casos más salientes son CEP (Alianza), Expansiva y ProyectAmérica (Concertación), esto es, centros de investigación privados que, a diferencia de lo que ocurre con sus pares argentinos, se muestran explícitamente identificados con alguna de las coaliciones.

Una tercera característica es que muchos think tanks chilenos, independientemente de su morfología, tienen una incidencia directa en la construcción de las plataformas de los partidos/coaliciones. Según muestra Garcé (2008), tanto Chile 21 como Expansiva han realizado un nivel alto de aportes al programa de la Concertación, mientras que otros think tanks han tenido una participación “media”: CIEPLAN (Concertación), Tiempo 2000 (Democracia Cristiana) e Instituto Igualdad (Partido Socialista).

Por último, Chile se caracteriza por una dinámica clave que no se constata en Argentina: la muy fluida circulación de los expertos entre los think tanks y la gestión pública. Son numerosos los casos de especialistas que han saltado del staff de un think tanks a importantes lugares de los equipos de gobierno (para luego volver). En el caso de la Concertación los ejemplos son muchos y destacados: de CIEPLAN llegaron Alejandro Foxley (Ministro de Hacienda, senador nacional y ministro de Relaciones Exteriores), José Pablo Arellano (director DIPRES, ministro de Educación, presidente ejecutivo de CODELCO), René Cortázar (ministro de Trabajo y ministro de Transportes) y Claudia Serrano (subsecretaria de Desarrollo Regional), quien luego pasó al Instituto Igualdad. De Chile 21 provinieron Carlos Ominami (ministro de Hacienda) y Clarisa Hardy (ministra del MIDEPLAN). Del Instituto Libertad llegó Paula Quintana (ministra del

MIDEPLAN). De SUR llegó Eugenio Tironi (director de Comunicaciones). Y de Expansiva Andrés Velasco (ministro de Hacienda), quien antes se había desempeñado como investigador de CIEPLAN. Por su parte, un ejemplo del movimiento inverso es el de Santiago González, quien tras haber dejado su cargo de ministro de Minería pasó a integrar el staff del CISO.

Con la llegada al poder de la Alianza por Chile, la dinámica no se modificó. Fue especialmente LyD la organización que colocó más expertos en lugares destacados del equipo de gobierno: Cristian Larroulet y Ena Von Baer (secretarios generales de la Presidencia), Felipe Larraín (ministro de Hacienda), Juan Andrés Fontaine (ministro de Economía, Fomento y Turismo) y Felipe Kast (ministro MIDEPLAN).

Este flujo tuvo costos para los think tanks chilenos, pues la partida de los expertos más calificados de alguna forma afectó sus capacidades técnicas (Cociña y Toro, 2009). La incorporación de los expertos más sólidos al gobierno no se vio acompañada de un reemplazo con figuras de equivalente categoría, haciendo que se dejara en manos de especialistas de menor trayectoria la tarea de “mantener con vida” la organización mientras las principales figuras lograban fuerte incidencia desde adentro de la gestión pública. La metáfora que ilustra la dinámica es la del portaaviones: el think tank actúa como plataforma para los que expertos más calificados puedan ir y venir del gobierno haciendo base en él, mientras la tripulación de a bordo (los profesionales de menor trayectoria) se encargan de mantener a flote la embarcación.

Por supuesto, todo esto es resultado de un cálculo sumamente racional. El paso de sus especialistas por la gestión pública no solamente les ofrece a los think tanks la posibilidad de influir desde adentro en la toma de decisiones sino que significa una suerte de inversión, pues cuando los expertos regresan la organización ésta recibe una inyección de capacidades técnicas y políticas de las que tal vez antes carecía. También la posibilidad de ganancia la tienen los propios especialistas, ya que participar en la gestión les abre una ventana de influencia desde adentro, mientras que su salida (en especial cuando se da en buenos términos) les ofrece la chance de continuar ejerciendo algún nivel de incidencia (quizá menor aunque no necesariamente) sin el desgaste que supone ser titular de un cargo público.

En suma, el sistema de think tanks chileno presenta algunos rasgos compartidos con el argentino pero en muchos otros aspectos se observan importantes diferencias. En particular, hay divergencias en lo que refiere a las oleadas de surgimiento, al timing y composición de la agenda de investigación y, fundamentalmente, a la vinculación que los think tanks establecen con la política. A la base de esto se encuentra una profunda diferencia a nivel de sistema político en general y de sistema de partidos en particular, es decir, reglas o instituciones formales e informales de alto nivel que impactan en los eslabones inferiores a través de incentivos. En este marco, en los próximos capítulos se analiza cómo estos condicionamientos se ponen de manifiesto en forma concreta a nivel de participación e influencia de los think tanks en las políticas de lucha contra la pobreza argentinas y chilenas.



CAPÍTULO 4

GOLPES DE TIMÓN: UNA NUEVA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA EN ARGENTINA Y CHILE

El objetivo del presente capítulo es repasar los lineamientos básicos de la nueva estrategia de combate a la pobreza en Argentina y Chile en el escenario social de fines de los años 90 y comienzos de los 2000. Se pone especial énfasis en el contexto de surgimiento de los programas insignia de esta nueva estrategia pública para luego analizar cuál ha sido la participación de los think tanks, y su relación con la burocracia pública, en el ciclo de vida de esos programas.

4.1) El veloz diseño e implementación del PJJHD

4.1.1) Contexto de surgimiento y lineamientos centrales del programa

A fines de 2001 Argentina enfrentó una profunda y extendida crisis económica, social y político – institucional. El 20 de diciembre se produjo un estallido social que a nivel político desembocó en la caída del gobierno del presidente Fernando De la Rúa, al que sucedieron cuatro presidentes en el lapso de una semana.

La crisis política fue producto de la crisis económica y social. La fuerte devaluación de la moneda, a consecuencia del agotamiento del régimen de convertibilidad peso-dólar, tuvo un fuerte impacto en los ingresos de las familias, ya que en un lapso de cuatro meses la canasta básica de alimentos se incrementó un 34%. Los salarios nominales, al no aumentar en consonancia con los precios (de hecho se mantuvieron congelados) profundizaron el proceso de empobrecimiento de amplias capas de la población que ya venía registrándose desde la década anterior. Así pues, de aquel 16% de pobres en 1994 y 26% en 1998 se saltó al 54% en 2002. La indigencia tuvo también un crecimiento exponencial al pasar del 3% en octubre de 1991 al 13,6% en octubre del 2001, para llegar en mayo de 2002 al récord de 24,7% (Golbert, 2004). El agravamiento de las condiciones sociales también era manifiesto en términos de ocupación. La tasa de desempleo abierto pasó del 13,8% en octubre de 1999 a 18,3% en octubre de 2001. Los principales afectados fueron los jefes de hogar, ya que mientras que el desempleo abierto general creció entre el 2001 y el 2002 un 17%, para éstos lo hizo en un 37%.

Esta situación desembocó en un fuerte descontento que se expresó en multitudinarias protestas sociales que adoptaron diversas formas, desde las marchas por las calles y “cacerolazos” hasta la conformación de organizaciones masivas de desocupados, denominados “piqueteros”. (Golbert, 2004).

Frente a esta situación de alta pobreza y desempleo, los planes sociales en vigencia resultaban a todas luces insuficientes. La suma de los tres programas destinados a cubrir la población desempleada (Plan Trabajar, Programa de Emergencia Laboral Comunitario y Programa Crear Trabajo) alcanzaba hacia fines de 2001 una cobertura total de aproximadamente 92 mil beneficiarios (en 1997 había tenido un pico de 130 mil) (Golbert, 2004; Arias Feijoo, 2008). Sin dudas la situación exigía un salto en la escala de los programas de transferencias monetarias: si el problema se había masificado, lo mismo tenía que ocurrir con los abordajes.

Así, cuando en los primeros días de 2002 la Asamblea Legislativa designó como presidente a Eduardo Duhalde, la primera medida del nuevo mandatario fue declarar la emergencia ocupacional y alimentaria. El propósito era conseguir la priorización de los recursos fiscales para paliar la situación social. Así lo expresó en su mensaje inaugural:

“La Argentina está quebrada. La Argentina está fundida. La propia esencia de este modelo terminó con la convertibilidad. Arrojó a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruyó la clase media, quebró industrias y pulverizó el trabajo de los argentinos”.

“Hemos decidido mantener el Plan de un millón de empleos. Pero debemos reconvertirlo en otro programa que sea un seguro de empleo y formación profesional destinado a jefas y jefes de hogar desocupados” (Repetto et al., 2005: 3).

Para cumplir con la promesa de lanzar el seguro de empleo y formación, que terminaría siendo el PJJHD, el presidente Duhalde convocó a un diálogo multisectorial que tenía como finalidad construir consenso amplio en un contexto de sociedad fragmentada y alto desprestigio de la clase política. En esa dirección, solicitó “apoyo moral” a la Iglesia Católica y asistencia técnica al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes coordinaron junto con el gobierno la instancia creada para generar ese

consenso político que se consideraba de alta prioridad. El espacio multisectorial fue denominado “Mesa del Diálogo Argentino”.

El PJJHD se implementó con el objetivo de garantizar el “derecho familiar de inclusión social”. En la práctica se concretó en un programa de transferencias de ingresos condicionados para los hogares argentinos cuyos jefes/as de hogar se encontraran sin empleo formal 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. Como complemento a la transferencia de ingreso, el programa articuló sobre tres pilares:

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

Como contrapartida, el PJJHD 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 (Golbert, 2004; Arias Feijoo, 2008, Moreno, 2008; Serrano, 2005).

En su versión definitiva, el PJJHD fue coordinado operativamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTySS) con apoyo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El programa se implementó de forma descentralizada en todo el territorio nacional a través de los gobiernos provinciales y municipales. Llegó a tener 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, hasta ese momento, en el programa social más importante de la Argentina.

Una de las principales innovaciones del programa en materia de participación ciudadana fue la creación de los “consejos consultivos”. Estos estaban coordinados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) y tenían la finalidad de asegurar la eficaz implementación del programa. Su rol era el de actuar como organismos de control e instancias de articulación de intereses (Lupica, 2003). Integrados por representantes estatales, de organizaciones de la sociedad civil, confesionales, de empleadores, empleados y desocupados, los consejos consultivos participaban en un conjunto de tareas en materia de implementación y evaluación. Llegaron a conformarse un total de 1.872 consejos consultivos en los tres niveles de gobierno (Lupica, 2003).

4.1.2) La participación de los think tanks en el ciclo de vida del PJJHD y la interfaz con los decisores gubernamentales y la burocracia estatal

a) Ingreso del problema en agenda

La pobreza en la Argentina comenzó a convertirse en un tema importante de agenda a partir de la segunda mitad de la década del 90. Los efectos de las reformas estructurales habían tenido su impacto principalmente en una fuerte caída de la tasa de ocupación, generando así una creciente pauperización de las condiciones de vida. Desempleo y pobreza comenzaron a ser vistos como conceptos en estrecha relación causal (Repetto, 2008). En esas circunstancias, el omnipresente discurso economicista del gobierno, protagonista desde fines de los 80 y principios de los 90, fue poco a poco dejando filtrar un énfasis mayor por el discurso social.

Más allá de las estadísticas oficiales, las cuales mostraban el veloz aumento de la desocupación y la pobreza²¹, hubo al menos otros tres indicadores que mostraban que

²¹ La tasa de pobreza había alcanzado el inédito pico del 47,6% durante la hiperinflación de 1989. A partir de entonces, y en gran medida por efecto del plan de estabilización macroeconómico impulsado por el presidente Menem, la pobreza fue descendiendo hasta alcanzar el mínimo de 16,9% en 1993. Sin embargo, en los años posteriores las mediciones fueron captando un constante desmejoramiento, y desde 1996 a 1999 la pobreza osciló entre el 27% y el 28% (Repetto, 2001: 179).

estos temas se estaban convirtiendo en la nueva preocupación social y gubernamental. Por un lado surgió una nueva forma de protesta social denominada “piquetes”, que utilizaba el corte de rutas como forma de llamar la atención sobre su situación de falta de empleo y condición de empobrecimiento. La rápida expansión de esta metodología a lo largo del país dio paso a la constitución de los “piqueteros”, un nuevo actor social que tendría un gran protagonismo en la crisis de 2001 (Svampa y Pereyra, 2003; Golbert, 2004). Estos no solamente congregaban miembros de lo que podría denominarse pobres estructurales sino también de sectores de clase media pauperizados que eran el producto directo del proceso de “modernización excluyente” propio de los 90 (Svampa, 2005).

El segundo indicador se dio al interior del Estado, desde el punto de vista institucional y programático. Respecto a lo primero, como ya se mencionó, en 1994 se creó, en el seno del Ministerio de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), la cual en 1995 se encargó de realizar una encuesta nacional que serviría como línea de base de las condiciones de pobreza (Repetto, 2001; Repetto, 2002; Repetto y Strazza, 2010). En relación a lo segundo, el Estado comenzó a implementar diversos pequeños programas focalizados en sectores desempleados cuyo objetivo era amortiguar el shock experimentado por una creciente cantidad de personas que quedaba sin ocupación. De esta época datan por ejemplo el Plan Trabajar, el Programa de Emergencia Laboral Comunitario y el Programa Crear Trabajo, todos ellos dirigidos a desocupados mediante una transferencia de ingresos (no remunerativa e inferior a los \$200) a cambio de su participación en proyectos comunitarios impulsados por organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil (Arias Feijoo, 2008). A nivel general, se produjo en estos años una situación de “inflación programática” (Repetto, 2001 y 2008) o “festival de planes” (Golbert, 2004) caracterizado por una multiplicidad de programas focalizados de pequeña escala coordinados por diferentes agencias estatales (Isuani, 2008).²²

²² En 1997 existían 60 programas sociales en el ámbito nacional: 23 dependientes de la SDS, 16 del MTySS, 6 del Ministerio de Salud, 3 del Ministerio de Cultura y Educación, 3 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, 3 del Ministerio de Economía, 2 del Ministerio del Interior, 1 de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, y 3 programas de responsabilidad de los gobiernos provinciales a través de fondos girados directamente por el gobierno nacional. En cuanto a temáticas, la mayor parte de esos programas se concentraban en temáticas de empleo, desarrollo productivo, integración social, vivienda, alimentación, salud y educación (Isuani, 2008).

El tercer indicador es de especial interés para este trabajo. Refiere, como se analizó en el capítulo anterior, a la incipiente creación de centros de investigación volcados especialmente al estudio de los temas de pobreza, así como también a la inclusión de esta problemática en la agenda de investigación de institutos ya existentes. La convocatoria a un conjunto de expertos para formar parte de los equipos técnicos de la flamante SDS se puede considerar una expresión de la necesidad de profesionalización de una función estatal relativamente nueva.

Por lo tanto, al estallar la crisis la pobreza ya era un tema de agenda. Incluso durante la primera época del gobierno de Fernando De la Rúa hubo intentos por formular un gran programa de transferencias de ingresos condicionados (Programa Solidaridad) al estilo Oportunidades de México que no se implementó por restricciones de diversa índole (Repetto et al., 2005).²³

Sin embargo, a inicios de 2002 se hizo evidente que ya no bastaba con formular un programa más de transferencias de ingresos tal como los que hasta entonces eran parte de la oferta programática del Estado. Lo que se necesitaba, en cambio, era un verdadero golpe de timón que diera como resultado una solución efectiva a la emergencia social. Tres atributos centrales debía tener esa solución: (i) debía estar focalizada en la población desocupada; (ii) debía ser de gran escala; (iii) debía implementarse lo más pronto posible.

b) La formulación

Una de las formas de analizar la participación e influencia de los think tanks en la formulación del PJJHD es a la luz de los antecedentes que, con sus diferentes matices, fueron importantes para el diseño del programa. En tal sentido, son cuatro las

²³ El Oportunidades es un programa masivo de transferencias de ingresos condicionados con contraprestaciones en educación y salud pionero en América Latina (fue lanzado en 1997). Al estar focalizado en la población más pobre, originalmente fue implementado en zonas rurales, donde se concentra la mayor proporción de familias en esa situación, pero al cabo de unos pocos años se decidió extenderlo a zonas urbanas. Entre los puntos fuertes del programa se destacan la focalización y el desarrollado sistema de evaluación externa, en el cual, por normativa, cuenta con la participación de instituciones académicas con alto reconocimiento y prestigio. Para más información sobre el ciclo de vida del PROGRESA ver Scott (1999); Levy (2006); IFPRI (2000); INSP-CIESAS (2006); Yaschine y Orozco (2007); Yaschine et al. (2008), entre otros.

propuestas que posteriormente se convirtieron en referencias directas o indirectas del programa.

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 preveía una implementación escalonada (dadas las usuales 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 tenía por objetivo ampliar las oportunidades y capacidades de todos los miembros de las familias pobres a través de 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 18 años. Asimismo, el proyecto pretendía fortalecer el capital social mediante la participación de actores de la sociedad civil en las jurisdicciones provinciales y municipales. Para las autoras de la propuesta, un programa con estas características tenía la fortaleza de adoptar un enfoque de la pobreza en términos de capital humano y social con la finalidad de mejorar la autoestima de los beneficiarios.

El tercer antecedente es el “Ingreso de Desarrollo Humano” (1999) del Grupo SOPHIA (Rodríguez Larreta y Robredo, 1999). Este proyecto, similar en varios aspectos al de Novacovsky y Sobrón, buscó promover las capacidades humanas y mejorar las posibilidades de los niños en el futuro a través una transferencia de ingresos a familias pobres a cambio de contraprestaciones en materia de educación, salud y alimentación. Al igual que la propuesta precedente, el Grupo SOPHIA consideraba central que, con el objetivo de reforzar el control social, las organizaciones de la sociedad civil conformaran Consejos Sociales para el Desarrollo Humano.

Por último, la cuarta propuesta fue quizá la más importante y de vinculación directa con el PJJHD. Aun cuando no fue una iniciativa generada estrictamente desde un think tank, debe ser destacada porque proviene del ámbito de las organizaciones de la sociedad

civil y también porque contó con el apoyo de expertos que la impulsaron a título personal. Se trata del “Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados” que elaboró el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), un conglomerado conformado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y líderes sociales.²⁴ La propuesta consistía en la creación de un seguro de empleo y formación para los jefes y jefas de hogar desocupados que se acompañaba tanto de una asignación universal por hijo como de otra para los mayores de 65 años que no estuvieran recibiendo ningún beneficio previsional. Fue una propuesta de política que contó con el apoyo de 3 millones de personas y adquirió el estatus de “Iniciativa Popular”, figura prevista en la legislación argentina que habilita su ingreso al congreso nacional como proyecto de ley (Golbert, 2004).

Todos estos antecedentes tuvieron su determinada visibilidad e influencia 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 luego fueron recogidos en el diseño final del PJJHD. 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 PJJHD. Sin embargo, no todos los antecedentes tuvieron la misma relevancia. Como se mencionó, el PJJHD terminó pareciéndose más la propuesta del FRENAPO que a las restantes.

Ahora bien, más allá de los antecedentes resulta interesante analizar cómo se desarrolló el proceso de formulación del PJJHD y cuál fue el rol que los productores de conocimiento (estatales y no estatales) tuvieron en el mismo.

Cuando el presidente Duhalde impulsó la mesa de diálogo sabía que el objetivo era generar rápidamente un programa que contara con consenso social y fuera efectivo para contener la emergencia. Por ello se organizaron rondas de conversaciones con delegados de diversos sectores (organizaciones de la sociedad civil, empresarios, PYMEs, sindicatos, bancos, organizaciones de desocupados, cultos, etc.) para proponer temas

²⁴ 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, organizaciones de la sociedad civil, etc.

prioritarios a resolver. El diagnóstico y la propuesta gruesa aparecieron rápido: había necesidad de recuperar la “paz social” y para ello la estrategia era la implementación de “subsídios de inclusión social” (Repetto et al., 2005). Las conversaciones que en paralelo el presidente Duhalde mantuvo como el FRENAPO y las organizaciones de desocupados ratificó esta necesidad perentoria de formular un programa social de amplia cobertura. Era el inicio del PJJHD, y la cooperación entre diversos actores fue una característica que se mantuvo a lo largo de todo el proceso de formulación y ajuste del programa.²⁵

Uno de los primeros convocados a coordinar la mesa de diálogo fue la Iglesia Católica (la cual estuvo representada por miembros de Cáritas de Argentina), sin duda una institución de alto prestigio social en la Argentina. Sin embargo, la criticidad del “factor tiempo” hacía necesario contar con la activa participación de actores técnicamente capaces de delinear un programa social en tiempo récord. De esta forma, el peso de la labor técnica de la formulación recayó mayormente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en un grupo relativamente acotado de funcionarios de diversos ministerios estatales.

Entre los representantes gubernamentales se destacó, por un lado, la participación de funcionarios del MTySS, quienes aportaron la experiencia de la implementación de programas de empleo transitorios durante los 90. Aquí cabe mencionar la participación de Alfredo Atanasof (ministro) y Oscar Tangelson (Secretario de Empleo), junto con cuadros burocráticos de larga experiencia como por ejemplo Emilia Roca. Si bien el ministro era nuevo en la cartera, contaba con un equipo estable ministerial con mucha experiencia en programas sociales de empleo transitorio.

Asimismo, dos miembros de la Jefatura de Gabinete tuvieron un rol activo en el diseño de los lineamientos del programa. Ellos son Juan Pablo Cafiero (Vice Jefe de Gabinete) y, en especial, el experto en políticas sociales Pablo Vinocur (Jefe de Asesores), quienes

²⁵ El PJJHD, que nació en enero de 2002 a través del decreto 165/2002, tomó como base un programa de empleo que había sido anunciado por el presidente Rodríguez Saá durante su breve interinato de fines de 2001. Pero en abril de 2002, frente a problemas tanto de diseño como de implementación, el programa fue ajustado hasta llegar a su formulación final (decreto 565/2002). Como sostiene Repetto et al. (2005) en relación a su antecedente nacido durante el interinato de Rodríguez Saá, el PJJHD presentó diferencias sustanciales en su concepción, dependencia institucional, financiamiento, monto e instancias de participación. En cambio, en materia de definición del beneficiario, corresponsabilidades, monto único y forma de cobro, el programa se mantuvo igual a la versión precedente.

anteriormente se habían desempeñado en el Ministerio de Desarrollo Social como Ministro y Secretario de Políticas Sociales respectivamente. Por el lado del PNUD, se destaca la participación de Carmelo Angulo (Repetto et al., 2005; Arias Feijoo, 2008).

Los aportes de todos estos actores durante la formulación del programa fueron diversos. Tanto los funcionarios del PNUD como los representantes del Estado volcaron los aportes más técnicos. Los primeros contaban con una amplia trayectoria en el apoyo técnico a programas sociales en toda la región. Por su parte, los segundos contaban con experiencia en la formulación de propuestas de combate a la pobreza desde fines de la década anterior. Por ejemplo, Juan Pablo Cafiero y Pablo Vinocur habían sido autores de la propuesta del “Seguro de Inclusión Infantil”, la cual se ponía en el centro del debate la necesidad de atacar de lleno la vulnerabilidad social a través de una ayuda económica a la franja más pobre entre los pobres (los niños). La propuesta, que ya había estado en agenda durante su paso por el MDS en el gobierno de De la Rúa, le fue presentada a Duhalde a principios de 2002 pero rechazada por el presidente por considerar que se debía priorizar al mundo del trabajo. Aun así, la propuesta fue utilizada como insumo de discusión en el marco de la mesa de diálogo al momento de reformular el PJJHD en abril de 2002 (Repetto et al., 2005).

Pero a pesar del objetivo presidencial de impulsar una instancia de diálogo multiactoral que sirviera para construir consenso y poner en marcha rápidamente un programa de amplio alcance, la participación amplia no incluyó a los think tanks. Si bien algunos de ellos tenían credenciales como referentes en política social, eso finalmente no alcanzó para que fueran convocados a apoyar el trabajo técnico que estaban realizando el PNUD, y los funcionarios del MTySS y de la Jefatura de Gabinete (Uña, Lupica y Strazza, 2009). Hay un conjunto de factores concurrentes que ayudan a comprender esa ausencia. Algunos de ellos son netamente coyunturales mientras que otros revisten un carácter más estructural.

En primer lugar, la urgencia impuesta por el contexto social si bien no funcionó como un impedimento insalvable para la participación de los think tanks tampoco la propició. Esto tiene que ver con que el “factor tiempo” es un aspecto que habitualmente condiciona las decisiones públicas. Como sostienen Repetto et al. “es menester jerarquizar la importancia que tienen las urgencias en materia de políticas públicas, toda

vez que permite entender la importancia del factor tiempo en la dinámica de las decisiones que deben tomar los funcionarios estatales; al respecto, suele suceder que a tiempos más vertiginosos, más complejo es tomar decisiones informadas -en el sentido de ‘bien informadas’-” (2005: 41).

En segundo término, y más allá de este factor coyuntural, en la Argentina no suele ser una costumbre de los gobiernos utilizar a los think tanks como fuentes habituales de consulta, ya que las decisiones acostumbran ser tomadas en círculos acotados de funcionarios o bien éstos tienden a buscar apoyo en la burocracia estable (Uña, Lupica y Strazza, 2010).

En tercer lugar, la ausencia de los think tanks en la mesa de diálogo también debe buscarse en las prácticas de los propios think tanks, puesto que en el mejor de los casos la tendencia de estos actores es a buscar relacionarse de forma directa con los decisores gubernamentales y no a través de espacios más amplios de concertación y diálogo (Uña, Lupica y Strazza, 2009).

Por último, no hay que descartar como factor explicativo el relativamente escaso número de think tanks especializados en políticas sociales en Argentina en aquella época, carencia vinculada en cierta forma a la corta trayectoria de las políticas contra la pobreza respecto a, por ejemplo, las políticas económicas.

Los dos primeros son factores que explican la ausencia de los think tanks en la fase de formulación del PJJHD apuntan a la “demanda” de conocimiento por parte de sector público. Cuestiones de índole más coyuntural (como el contexto de surgimiento del programa) o aspectos más estructurales (la autonomía del sector público en la generación de insumos analíticos o incluso la baja utilización de los mismos), ayudan a comprender por qué los think tanks no fueron requeridos por los decisores gubernamentales en la formulación del PJJHD. En cambio, los segundos dos factores aluden a la “oferta” de conocimiento, la cual se expresa en la escasez de organizaciones especializadas en políticas de lucha contra la pobreza y/o en la inusual disposición de los mismos think tanks a participar de instancias colectivas.

c) La implementación

Durante la fase de implementación, la ausencia de los think tanks se hizo todavía más evidente, aun cuando entonces nadie en realidad esperaba que se incorporaran como “socio” del aparato público. El contexto crítico que se vivía exigía una implementación urgente del programa (que además debía llegar a una cobertura récord), y eso sólo podía ser garantizado por una burocracia con sólidas capacidades instaladas. Ello se hizo valer en el círculo decisorio más íntimo del presidente. Tal como señalan Repetto et al. “el peso de la trayectoria [institucional], las experiencias anteriores y posicionamiento de distintas personas de confianza del presidente Duhalde primaron a la hora de definir las competencias del PJJHD, dado el escaso tiempo con que se contaba para establecerlo” (2005: 9).

En este marco, en enero de 2002 surgían dos instancias gubernamentales como las más capacitadas desde el punto de vista técnico para involucrarse de lleno en la implementación de la primera versión del programa. Por un lado, el MDS era quien contaba con la mayor experiencia en la instrumentación de programas sociales focalizados. Venía haciéndolo desde su creación a mediados de la década del 90 (cuando todavía tenía el rango de secretaría) y era visto como el ámbito natural para la coordinación de esta clase de intervenciones. Incluso durante la segunda parte de los 90, el ministerio había podido instalar una serie de Consejos Sociales Locales integrados por distintos actores (del Estado y de la sociedad civil) como espacios de concertación en materia de asistencia social. Esto le confería una gran legitimidad territorial y proximidad con los grupos beneficiarios. Pero además de este despliegue y contacto con la población pobre, el MDS contaba a comienzos de 2002 una gran capacidad política, principalmente derivada de que Hilda Duhalde, esposa del presidente, ejercía interinamente el cargo de ministra.

Por su parte, el MTySS también contaba con capacidades técnicas y políticas que lo hacían candidato a ser la autoridad del programa. Por el lado de la capacidad técnica no podía desconocerse que el ministerio había logrado implementar con gran efectividad diversos programas de empleo transitorio durante la década anterior. Eso había sido posible no solamente por contar con cuadros técnicos capacitados y estables en sus funciones sino también por tener dentro de su estructura organizativa a la

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), organismo que le proveía información estadística nacional sobre trabajadores formales, jubilaciones y pensiones. Este organismo contaba con la infraestructura necesaria para hacer de forma casi automática los cruces de información de potenciales beneficiarios, determinando claramente quién cumplía con los requisitos de elegibilidad y quién no (Arias Feijoo, 2008). En este sentido, y a diferencia de lo que ocurría con el MDS, no podía desconocerse que el MTySS disponía de todos los medios técnicos necesarios para poner en marcha de forma rápida un programa de amplio alcance que desde el punto de vista operativo y de población objetivo guardaba una estrecha relación con las funciones medulares del ministerio. Tal como señalaba un alto funcionario del MTySS:

“Del ministerio se tomaron muchas experiencias. En todas las discusiones operativas se hacía referencia a aspectos de los programas de empleo del ministerio, porque la mayoría de los que estábamos ahí veníamos de trabajar en este organismo durante varios años...” (Repetto et al., 2005: 12).

Pero las capacidades técnicas del MTySS iban acompañadas de considerables capacidades políticas. Una causa sin duda era la estrecha confianza que el ministro, Alfredo Atanasof, tenía con el presidente Duhalde. Sin embargo, la cuestión política no se agotaba en el entorno presidencial. El diagnóstico que tenía el gobierno acerca de la situación social mostraba claramente que la desocupación era el principal factor generador de pobreza, de ahí que el nuevo programa tomara como criterio de focalización a las personas sin empleo. Esto actuaba como un claro punto a favor del MTySS, pues en palabras de Acuña y Repetto:

“no hay institucionalidad de combate a la pobreza que sea neutra con respecto a cómo se constituye ‘la pobreza’ como objeto de política pública, lo que desplaza la cuestión del campo técnico hacia el terreno de lo estrictamente político: de una u otra forma, las respuestas a las preguntas ‘¿qué es la pobreza?’ y ‘¿cómo enfrentarla?’ las brindarán la confrontación política entre diversos intereses y nociones teórico-ideológicas sobre cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales. Coloca, en definitiva, a la pobreza y sus posibles soluciones en ‘su’ historia y en ‘su’ contexto” (2007: 4).

En este marco de puja institucional, el presidente debió tomar una rápida resolución sopesando el conjunto de recursos y posibilidades operativas en un contexto caótico. Decidió, entonces, dividir responsabilidades entre las dos entidades. Se designó al MDS

como autoridad de aplicación del programa y al MTySS como el responsable de su implementación. De ese modo, la decisión buscaba combinar en un mismo menú las fortalezas de cada uno de los organismos.

Sin embargo, ese equilibrio rápidamente se vio alterado con la reformulación del programa en abril de 2002. Dicho ajuste fue consecuencia de la insatisfacción general acerca de la efectividad que el programa estaba mostrando para contener la emergencia social. Básicamente, sus debilidades tenían que ver con la asignación de cupos de beneficiarios por provincias y la posibilidad de que éstas por sí mismas definieran el monto del subsidio. Frente a estos márgenes de autonomía, el nivel central carecía tanto de posibilidades de otorgar el beneficio a aquellos que lo necesitaran como de instancias de control de posibles discrecionalidades y situaciones de clientelismo en el nivel provincial (Repetto et al., 2005). Fue en esa reformulación que, por un lado, se impuso una mirada más universalista del programa, expresada como “derecho de inclusión social” (idea derivada de la propuesta de Cafiero y Vinocur), y, por el otro, un sesgo bien definido hacia el mundo laboral y la desocupación. De esta forma, los desocupados podrían recibir el beneficio desde una perspectiva de derecho y sin una fecha límite más allá de lo que durase su situación de desempleo.

Ambas cosas llevaron a que el MTySS finalmente se posicionara como la cartera líder del programa. Si bien en un primer momento se pensó en otorgar la coordinación al recientemente creado Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, presidido por Hilda Duhalde (ya alejada de su interinato en el MDS), finalmente se optó por que fuera el MTySS quien quedara como único responsable de la ejecución. En esta decisión fue clave la capacidad técnica y política del ministerio por sobre el activo político del Consejo:

“El Jefe de Gabinete estaba dispuesto a que el programa estuviera bajo responsabilidad del Consejo de Coordinación, pero la ministra de trabajo [Graciela Camaño, reemplazante de Alfredo Atanasof] insistió en que el programa estuviese bajo su responsabilidad, invocando entre otros aspectos la capacidad de implementación del organismo a su cargo así como una visión del programa más ligada a la dimensión clásica del trabajo, tan importante en la historia peronista” (Repetto et al., 2005: 17).

“Hay una cuestión insoslayable y es que el Ministerio de Trabajo tiene a su cargo la estructura de ANSeS, la cual posee una estructura territorial muy grande, una estructura administrativa también muy importante y es además el que posee la capacidad de cruzar fuentes de información para verificar algunos datos fundamentales. También el propio Ministerio tiene una estructura organizacional amplia a través de agencias territoriales, agencias de empleo, o sea, tienen un gran despliegue territorial, el cual no posee el Ministerio de Desarrollo Social” (Repetto et al., 2005: 18).

Frente a las capacidades técnicas que ya tenía instaladas el MTySS estaba un Consejo de Coordinación de muy reciente creación y con escasez de cuadros burocráticos en condiciones de operar un programa del estilo del PJJHD. Por otra parte, el MTySS había ido ganando una amplia legitimidad en la mesa de diálogo (ya que coordinaba la mesa de política sociolaboral y productiva) desde la primera versión del programa y en especial durante la reformulación, algo que los otros organismos candidatos a gestionar el programa no había podido conseguir.

Este conjunto de cosas llevó a que el decreto 565/2002 hiciera depender el programa exclusivamente del MTySS, quien ya no solamente pasaba a ser la autoridad operativa del programa sino también financiera. Incluso concentrando el uso de los fondos y de las decisiones de alto nivel en el MTySS, el gobierno nacional enfrentó las presiones de los gobiernos subnacionales por capturar porciones del programa, lo cual no hizo sino fortalecer aún más el protagonismo del ministerio (Repetto et al., 2005; Arias Feijoo, 2008).

Ahora bien, ¿qué papel jugaron los think tanks en la implementación del PJJHD? Como se mencionó anteriormente, una de las principales innovaciones presentes en la versión definitiva del PJJHD fue la creación de los consejos consultivos y de su instancia coordinadora, el CONAEyC. Estos espacios nacieron del decidido impulso de la mesa de diálogo como una instancia de participación y control sobre la operación. Junto con la mesa de diálogo, los consejos consultivos eran el lugar más adecuado para que los think tanks pudieran volcar sus conocimientos técnicos. Eso les hubiera permitido tener injerencia en un amplio abanico de actividades propias de la implementación y el MyE del programa. Sin embargo, tampoco en estos espacios reservados a los actores de la

sociedad civil los think tanks tuvieron participación, pues en lugar de funcionar con el espíritu participativo con el que habían sido concebidos, terminaron por convertirse en arenas de disputa de poder entre diferentes actores interesados en el programa, principalmente organizaciones de desocupados. A ello contribuía la competencia que tenían los consejos en la administración de los padrones de beneficiarios en tanto operaban como una suerte de ventanilla de acceso (Colina et al., 2006; Lupica, 2003).

Al igual que lo ocurrido en la etapa de formulación, hay razones que pueden ayudar a comprender la ausencia de los think tanks en la implementación. Una de ellas tiene que ver con la propia madurez de los think tanks, pues cabe esperar que centros de investigación nuevos prefieran el desarrollo de su capacidad de análisis y formulación antes que funciones de implementación que no le son del todo propias. Es decir, las restricciones presupuestarias que habitualmente pesan sobre los think tanks, los llevan a priorizar la generación de capacidades para la formulación y la evaluación antes que para la ejecución (Uña, Lupica y Strazza, 2010). La segunda razón es la complejidad propia de la implementación, donde además de ser arena de intereses cruzados se juega el éxito o fracaso de la política pública, haciendo que las capacidades técnicas se tornen críticas (Martínez Nogueira, 1995; Cortázar Velarde, 2007; Repetto, 2007a), especialmente cuando el contexto social también lo es.

Así, la combinación de estos motivos puede ayudar a entender por qué en la implementación primó un escenario de suma cero, donde el protagonismo exclusivo del MTySS no solamente actuó en contra de una posible participación de los think tanks sino también de organismos tales como el MDS y el Consejo de Coordinación.

Asimismo, estos casos llevan a considerar que muchas veces, en especial en entornos de fuerte presión social y/o alta accountability, contar con capacidades políticas (como las tenía el MDS o el Consejo) no es condición suficiente si al mismo tiempo se carece de capacidades técnicas que garanticen una efectividad razonable en la implementación.

Esto, por supuesto, no implica desconocer la importancia de las capacidades políticas como instrumento de satisfacción de intereses y/o liderazgo de procesos. Hacerlo significaría desconocer que, en definitiva, toda política pública es un juego que arroja ganadores y perdedores (Oszlak y O'Donnell, 1976; Acuña y Repetto, 2007; Alonso,

2007). Un ejemplo de ello fue la dinámica que adquirieron los consejos consultivos. Si bien habían sido pensados como ámbitos de participación ciudadana con funciones que requerían de ciertas competencias técnicas (relacionadas con la implementación y el MyE), fueron las capacidades políticas las que terminaron dominando la lógica de esos espacios. En la práctica, se convirtieron en arenas de disputa de diferentes agrupaciones de desocupados por controlar, principalmente, la administración del padrón de beneficiarios. El contexto caótico en el que surgió el programa, y la gran capacidad demostrada por los piqueteros en la articulación de su acción colectiva (Golbert, 2004), contribuyeron de una forma no menor a que los recursos políticos fueran la llave de acceso e influencia en el seno de los consejos consultivos, en detrimento de las capacidades técnicas que otros actores de la sociedad civil, por ejemplo, los think tanks, podrían haber aportado.

d) El monitoreo y evaluación

Una de las funciones asignadas por el decreto 565/2002 a los consejos consultivos fue precisamente la de “preparar un informe mensual para el presidente de la nación” y “establecer la evaluación externa del programa a través de universidades nacionales y/o de Organismos de Control de Derecho Público, nacionales o provinciales”. Es decir, si bien la normativa generaba un mandato claro de construcción de un dispositivo de seguimiento y evaluación externa del programa, no era explícita en cuanto a la participación de los think tanks en dicho esquema.

Frente a este tipo de exclusión, varios de ellos tomaron la iniciativa de evaluar el funcionamiento del programa por fuera de los marcos formales. Estas evaluaciones pueden agruparse en tres grupos: (i) evaluaciones globales y/o realizadas desde una perspectiva de derechos; (ii) evaluaciones que planteaban propuestas de reconversión del PJJHD en otro programa; y (iii) evaluaciones con foco en aspectos específicos del programa.

Al primer conjunto pertenecen las evaluaciones realizadas por el CIEPP, CELS, AAPS y Laura Golbert. Básicamente los think tanks enfatizaron la incapacidad del PJJHD para cumplir con el objetivo de garantizar el “derecho familiar a la inclusión social” con el que había nacido a partir del decreto 565/2002, y por ende la incapacidad para lograr

una reducción de los niveles de pobreza. Esta crítica se apoyó en tres principales justificaciones. En primer lugar, se consignó que el programa se implementó con una lógica asistencial antes que de inclusión social, ya que las prestaciones de educación y salud fueron consideradas como contrapartidas antes que como derechos. En segundo término, los think tanks recalcaron que la idea de “cupo” de beneficiarios era por naturaleza contrapuesta a la noción de “derecho universal”, ya que si se tratara de un derecho para todos resultaba incompatible establecer criterios de exclusión. Asimismo, se recalcó que la idea de cupo era una clara fuente de inequidad para aquellas personas que pese a ser pobres no cumplían con alguno de los requisitos para acceder al beneficio. Por último, se hizo énfasis en que el monto del beneficio, al no tener mecanismos de indexación ni variabilidad por composición familiar, resultaba insuficiente.

Aun cuando estos think tanks reconocían la capacidad que tuvo el programa como paliativo en un contexto de crisis, recomendaron iniciar una reorientación hacia lógicas universalistas (Neri, 2002; Pautassi et al., 2003; Lo Vuolo y Barbeito, 2003; Barbeito et al., 2005). En el caso particular de CELS, se hacía hincapié en la necesidad de asegurar el acceso de los beneficiarios a la totalidad de las instituciones sociales y no únicamente a la percepción de un ingreso (Pautassi et al., 2003). Además, dado que la implementación de programas universales tiende a plantear importantes exigencias presupuestarias, las propuestas del CELS y el CIEPP hicieron hincapié en la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria que garantizara el financiamiento del programa en el tiempo (Pautassi et al., 2003; Lo Vuolo y Barbeito, 2003).

Por su parte, Laura Golbert (2007) destacó la gran efectividad del programa para calmar la emergencia social pero señaló un conjunto de debilidades pasibles de ser mejoradas: (i) inequidad de género: relacionada con el uso del tiempo, los servicios de apoyo maternal y la inserción laboral; (ii) escasa articulación institucional a nivel local: especialmente con los sectores de educación y salud; (iii) cierta fragilidad en los mecanismos de control a nivel nacional y local: punto asociado a la evaluación sistemática e integral del programa.

Al segundo tipo de evaluaciones pertenece la realizada por el Grupo SOPHIA, quien sobre la base de la evaluación del funcionamiento del PJJHD elaboró una propuesta

para reconvertirlo en el programa “Red de Protección Social”. Básicamente para esto debían tomarse un conjunto de decisiones tales como la unificación de todos los programas sociales en la Red, la sustitución de la elegibilidad de los beneficiarios basada en el mercado de trabajo (desocupados-ocupado) por otra que considerase el ingreso (pobre-no pobre), 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).

Por último, un grupo de think tanks no hizo evaluaciones globales del PJJHD sino de aspectos específicos. Estos son los casos de CEMA, IDESA, Grupo SOPHIA, FLACSO y CEDLAS. Por ejemplo, el estudio realizado por el CEMA se concentró en aspectos tales como la elegibilidad de los beneficiarios, el impacto en el mercado de trabajo, la eficiencia del gasto público y las consecuencias en cuanto a prácticas clientelares. Encontraron que fallas en la asignación del PJJHD se convirtieron en un desincentivo para la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral (especialmente en el formal), y ello tuvo un impacto negativo en la precarización. También hallaron que el programa benefició a una importante cantidad de personas que no cumplían con los requisitos para ingresar y que las situaciones de clientelismo protagonizadas por organizaciones de beneficiarios y partidos políticos afectaron la eficiencia del gasto público. A pesar de estas críticas, también desde el CEMA se consideró que el programa fue efectivo en atenuar la conflictividad social (López Zadicoff y Paz, 2003).

En el caso del CEDLAS su análisis se centró en los incentivos que el programa planteó en relación con la reincorporación laboral en el mercado formal. Encontraron que los beneficiarios del PJJHD ingresaban al mercado formal a un ritmo menor que un “grupo de control” compuesto por no beneficiarios. La causa de ello habría sido el incentivo negativo que significaba la interrupción de la transferencia cuando un beneficiario ingresaba al mundo del trabajo formalizado. Este efecto habría operado con mayor intensidad en la etapa inicial del programa, básicamente por dos razones. La primera es que luego de un tiempo de implementación se produjo un cambio de normativa, permitiendo que los beneficiarios que habían conseguido trabajo pudieran seguir recibiendo la transferencia durante un lapso de tiempo. La segunda es que la pérdida de

poder adquisitivo del beneficio (que nunca fue indexado), en parte atenuó la tendencia a priorizar la transferencia (Gasparini et al., 2007).

Por su parte, IDESA, el Grupo SOPHIA y FLACSO analizaron el funcionamiento de los consejos consultivos. IDESA encontró que los consejos consultivos operaron en la práctica como arenas de disputas sectoriales y clientelismo antes que como espacios de articulación. Frente a ello, el think tank recomendó asignar a los consejos consultivos un rol político antes que operativo con el objetivo de desincentivar la extracción de réditos materiales (Colina et al., 2006). A su vez, el Grupo SOPHIA, mediante un amplio relevamiento a 64 consejos consultivos provinciales y municipales, analizó y recomendó mejoras respecto a su funcionamiento y representatividad (Lupica, 2003). Por último, FLACSO coordinó una investigación financiada por el gobierno²⁶ en la cual se recomendó fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y reforzar su vinculación en programas sociales estatales.

Esta breve reseña de algunas de las principales evaluaciones realizadas por los think tanks al PJJHD permite destacar dos cosas. La primera de ellas es que existía un muy amplio consenso en torno a la capacidad con la que el programa había conseguido contener las demandas sociales durante la fase más álgida de la crisis. Como se desprende de varios de los trabajos, esto se habría logrado más que todo gracias a la veloz implementación del programa antes que a las virtudes del diseño. Pero más allá de ese mérito, los think tanks manifestaron que el programa había tenido debilidades en materia de focalización, de perspectiva de derechos, de transparencia, de monto del beneficio, y de politización y clientelismo en ámbitos concebidos para la articulación de intereses, etc.

La segunda cosa a destacar refiere al foco del presente trabajo. Como se mencionó, el programa estableció un dispositivo de MyE que en la normativa no incluyó la participación de los think tanks y en la práctica no alcanzó el desarrollo adecuado. Frente a ello, los think tanks decidieron no permanecer ajenos a lo que estaba ocurriendo con el programa y, aprovechando las ventajas comparativas que tienen en

²⁶ 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

materia de formulación y evaluación, comenzaron a producir documentos evaluativos por iniciativa propia. Ello permitió ir generando y acumulando evidencia que podría haber sido utilizada para mejorar el programa. Y si bien los think tanks no habían podido participar orgánicamente de las etapas de formulación, implementación y evaluación del programa de lucha contra la pobreza más importante de la historia de Argentina, eso no quería decir que fuera imposible en un futuro próximo, máxime considerando el trabajo de análisis que venían realizando. Pero, como siempre, la clave no estaba solamente en las capacidades técnicas y políticas del sector público y de los think tanks (que de hecho existían), sino fundamentalmente en una vocación de diálogo y cooperación que hasta entonces parecía no haberse manifestado, en especial del lado de los decisores gubernamentales.

4.2) El programa CHS como producto del diálogo plural

4.2.1) Contexto de surgimiento y lineamientos centrales del programa

A pesar de surgir durante el mismo año que el PJJHD (2002), el contexto político institucional en el que se diseñó e implementó el programa CHS fue significativamente distinto al argentino. A comienzos de 2002 Chile no atravesaba una crisis institucional. El sistema político se caracterizaba por la estabilidad que venía mostrando desde la recuperación de la democracia en 1990. La competencia entre las dos principales coaliciones era transparente y sólida, y la clase política no sufría el desprestigio y rechazo generalizado que se veía en la Argentina.

Sin embargo, también la estabilidad chilena tenía sus matices, pues al asumir el presidente Lagos en marzo de 2000 debió “enfrentar una situación social agudizada como consecuencia de tendencias de la economía internacional, con un menor crecimiento de la economía, tasas de desempleo más elevadas, cifras de pobreza por ingreso estancadas, una institucionalidad social que en lo que concierne a los programas de superación de la pobreza se encontraba cuestionada y en la cual se reconocían debilidades y se cuestionaban los programas dirigidos hacia los sectores de pobreza y grupos vulnerables” (Raczynski, 2002: 30).

Así pues, la situación social demandaba acciones por parte del Estado, especialmente en materia de lucha contra la pobreza extrema. Esta era una problemática de larga data en la agenda pública chilena (bastante más atrás en el tiempo de lo que había surgido como preocupación en la Argentina). Ya desde la recuperación de la democracia, los sucesivos gobiernos de la Concertación, primero el del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) y luego el de Eduardo Frei (1994-2000), habían enfrentado el desafío de reducirla y lo habían logrado.

Sin embargo, al asumir el presidente Lagos rápidamente se advirtió que ese ritmo de reducción se había desacelerado. Mientras que de 1990 a 1996 la pobreza había bajado del 39% al 23%, en los últimos años de la década sólo se había conseguido bajar aproximadamente 3 puntos (del 23% al 20%). Algo similar ocurría con la indigencia, que en la primera mitad de la década había bajado del 13% al 6%, mientras que de 1996 al 2000 se mantuvo constante en el 5.7% (MIDEPLAN, 2000; Repetto, 2002). Eso hizo que la pobreza volviera a ser uno de los temas centrales de agenda.

Según la evaluación del propio gobierno, esta desaceleración era consecuencia directa de las fallas de focalización de los programas sociales implementados (Ruz y Palma, 2005). El resultado era una evidente incapacidad para penetrar en el núcleo duro de la población pobre. Vale decir, la oferta programática vigente en ese momento había permitido sacar de la pobreza a una porción muy significativa de personas pero se había mostrado incapaz de rescatar a los pobres estructurales, los históricos.

Por ello, en el año 2000, como parte de las medidas de los primeros 100 días de gobierno del presidente Lagos, éste delegó en el MIDEPLAN la coordinación de una estrategia general de lucha contra la pobreza. Pero fue recién dos años más tarde, en los primeros meses de 2002, que se puso en marcha la nueva estrategia de combate a la pobreza, y de la cual el programa CHS fue su pilar central.

Según su formulación final, el programa fue lanzado con el “objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (Serrano, 2005: 50; MIDEPLAN, 2002).

A partir de la aplicación de una exhaustiva encuesta de caracterización socioeconómica (como instrumento de una mejor focalización), denominada Ficha de Protección Social, las familias incorporadas al programa fueron abordadas combinando elementos de asistencia y promoción de capacidades. Para ello, se dispuso desplegar el programa en cuatro componentes básicos:

- *Apoyo psicosocial.* Profesionales que trabajan durante 24 meses con las familias beneficiarias en siete dimensiones básicas (identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos), conformadas por 53 condiciones mínimas que los beneficiarios deben cumplir al egresar del programa.²⁷
- *Bono de protección a la familia.* Consiste en una transferencia de dinero en efectivo, 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. Actualmente, se empieza percibiendo CL\$11.000 mensuales por familia los primeros seis meses, disminuye gradualmente y a los 24 meses se convierte en un bono de egreso por \$4.000. A los cinco años de haber ingresado al programa termina por extinguirse.
- *Susidios monetarios garantizados.* Se garantiza el acceso de los grupos familiares a las prestaciones monetarias tradicionales como el Subsidio Único Familiar (a menores de 18 años), Subsidio a la Cédula de Identidad, Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, Bono de Protección y Egreso para Familias del CHS, Subvención Preferencial y Subvención Pro Retención Escolar y Pensión Básica Solidaria.
- *Acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y provisionales.* Todas las familias beneficiarias del programa CHS tienen prioridad para acceder a otros programas sociales vigentes (salud, educación, trabajo, vivienda y justicia).²⁸

²⁷ El listado de 53 condiciones que componen las siete dimensiones se puede ver en Raczynski (2008: 16-18).

²⁸ Si bien la transferencia monetaria directa es una parte importante del programa, y a menudo la que suele tener mayor visibilidad, no es la más importante ni en términos operativos ni en términos presupuestarios, sino que lo es el componente de apoyo psicosocial (Programa Puente). Esto plantea una diferencia de enfoque del CHS respecto otros programas de transferencia de ingresos condicionados como lo puede ser el Oportunidades de México, el Bolsa Familia de Brasil e incluso el PJJHD de Argentina, mayormente apoyados en la entrega de ayuda económica (Grupo de Política Social, 2010).

Como contrapartida del acceso al programa, se dispuso que las familias firmasen un Contrato Familiar en el que se comprometen formalmente a mejorar su calidad de vida a través del cumplimiento de metas establecidas en las siete dimensiones del apoyo psicosocial.

El programa CHS se lanzó con el objetivo de cubrir las 250 mil familias que en 2002 se encontraban en extrema pobreza según la encuesta CASEN del año 2000 (Serrano, 2005). Pero la cobertura del programa llegó en 2006 a 290 mil (MIDEPLAN, 2008), y actualmente a 300 mil familias (Grupo de Política Social, 2010).

Operativamente es coordinado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), dependiente de este ministerio.

4.2.2) La participación de los think tanks en el ciclo de vida del CHS y la interfaz con los decisores gubernamentales y la burocracia estatal

a) Ingreso del problema en agenda

La pobreza, como problemática social, ingresó de lleno en la agenda pública chilena a partir del golpe militar de 1973, cuando el gobierno de facto inició un proceso de reformas estructurales pro mercado. Hasta entonces, como ocurría en la mayor parte del mundo, Chile había desarrollado una estrategia de crecimiento apoyada en el rol activo del Estado y en el despliegue de políticas universalistas. Pero la llegada del nuevo gobierno significó una rápida reorientación hacia una estrategia de achicamiento de las competencias estatales con el consecuente recorte del gasto público. Así, de alguna forma, Chile se anticipó a otros países de la región en la secuencia crisis-reforma (y luego crisis de la reforma). Como señala Repetto:

“Uno de los problemas más graves tras desatarse la crisis de la matriz de centralidad estatal, con consecuencias directas en términos de crecimiento exponencial de la pobreza, lo representó el aumento de los índices de desempleo, así como la precarización del mercado laboral. Para enfrentarlo, el régimen encabezado por Pinochet puso en marcha programas ocupacionales de emergencia”. (2001: 158)

La cita anterior permite apreciar la similitud entre la situación chilena de los 70 y la argentina de los 90. Si bien en Argentina el proceso de empobrecimiento tampoco era del todo nuevo, sino el resultado de un largo proceso iniciado en la época del gobierno militar de los 70 y profundizado por la crisis hiperinflacionaria de fines de los 80, las reformas estructurales se produjeron en circunstancias muy similares al Chile de Pinochet, con efectos también parecidos.²⁹

Con el ingreso de la pobreza como tema central de agenda, también llegó un nuevo enfoque de abordaje. Primero, el gobierno militar construyó un Mapa de Pobreza que tuvo como objetivo trazar una línea de base.³⁰ Segundo, dada la necesidad de bajar el gasto público, el gasto social se focalizó en los sectores más pobres, restando asignación a políticas universalistas (Palma y Urzúa, 2005). Tercero, el nuevo enfoque adquirió un perfil asistencialista, pues los programas de empleo transitorio y otras acciones orientadas a atender las situaciones de pobreza no contemplaban el desarrollo de capacidades de los pobres – que tienen por objetivo evitar que la pobreza se convierta en un fenómeno hereditario- (Serrano, 2005; Raczynski, 2008). En síntesis, los cambios operados durante la dictadura se pueden resumir en:

- Subordinación de la política social a las necesidades de política macroeconómica.
- Reducción de los recursos al sector social, afectando principalmente a los servicios universales (salud, educación, etc.).
- Desconcentración de funciones en municipios sin capacidad de gestión suficiente.
- Privatización de funciones sociales e introducción de la lógica de subsidio a la demanda.
- Expansión de la red de programas focalizados (Raczynski, 1998, citado en Repetto, 2001; Baytelman et al., 1999).

Esta visión comenzó poco a poco a cambiar con la asunción del gobierno democrático en 1990, cuando se hizo evidente que la estrategia pinochetista de ataque a la pobreza

²⁹ Por ejemplo, Chile anticipó en casi 20 años la privatización de la seguridad social mediante la figura de las AFP (Administradora de Fondos de Pensión) como resultado del déficit del sistema previsional, lo cual al cabo de un tiempo comenzó a generar problemas en materia de cobertura y monto de los haberes. Una lógica similar operó en la Argentina a partir de los años 90, impactando de lleno en el proceso de empobrecimiento social. Ver, por ejemplo, Cetrángolo y Grushka (2004); Arenas y Guzmán Cox (2003).

³⁰ En cierta forma esto también se asemeja a la experiencia de Argentina durante los 90, cuando tras la creación de la Secretaría de Desarrollo Social realizó una encuesta nacional de pobreza con la finalidad de obtener una fotografía del estado de situación y así trazar una línea de base sobre la cual actuar.

había fracasado. En términos generales el cambio de orientación consistió en un reequilibrio entre la concepción asistencialista típica de los 70 y el enfoque basado en capacidades más propio de los 90. Al compás de la redemocratización y de la mejora de la economía, se fue construyendo consenso en cuanto a la necesidad de reorientar la estrategia hacia un enfoque más integral, esto es, una mirada que previera la combinación de ayuda de corto plazo (por lo general materializada en forma de ingreso monetario) con un abordaje del mediano y largo plazo (fortalecimiento de capacidades). Si bien los nuevos gobiernos democráticos no alteraron el modelo de economía de mercado y de apertura a la globalización adoptado por el gobierno de Pinochet, esta nueva forma de encarar la lucha contra la pobreza fue ganando lugar en el marco de la estrategia de desarrollo social de la Concertación articulada en torno a los ejes equidad, solidaridad, integralidad y participación social (Vergara, 1993; Palma y Urzúa, 2005). Implicaba, en términos de Moulián (1997), el pasaje de un modelo “liberal, autoritario y excluyente” a uno “liberal, democrático e incluyente”.

Más específicamente, como señala Raczynski (2002) el nuevo consenso se apoyó en cuatro pilares básicos. En primer lugar, se comenzó a ver a la población como sujeto y ciudadano con derechos, deberes y responsabilidades en lugar de meros receptores de beneficios. Luego, se puso énfasis en la necesidad de expandir capacidades de la población para que sean ellas mismas quienes puedan activar iniciativas para una mejor calidad de vida. El tercer pilar fue la preocupación por dar participación a los sectores vulnerables en la definición y búsqueda de soluciones a sus problemas. Por último, se comenzó a impulsar actividades de asistencia técnica a las organizaciones de sectores pobres para que éstas pudieran construir sinergias entre sí y lograran alcanzar un mejor resultado en sus actividades.

La participación de diferentes expertos fue clave en la reorientación. Varios de estos especialistas serían posteriormente protagonistas, ya sea a título personal o como parte de algún think tank, de diferentes instancias del CHS. Incluso algunos de ellos también formaron parte de los equipos de gobierno de la Concertación. Expertos tales como Dagmar Raczynski, Claudia Serrano, Clarisa Hardy y José Pablo Arellano entre otros, fueron importantes en la construcción de la estrategia social de la Concertación. El acuerdo compartido era que:

“Para la Concertación, es más claro que el crecimiento no es suficiente para superar la pobreza y mejorar la equidad. Son indispensables, además, inversiones en servicios básicos de educación, salud e infraestructura sanitaria y en políticas específicas, focalizadas en los sectores más pobres y vulnerables. Estas acciones, en la medida que se traducen en fortalecimiento del capital humano y generación de de capacidades en la población en general y en los sectores pobres en particular, constituyen una inversión que aporta centralmente al crecimiento de la economía” (Raczynski, 1998 citado en Repetto, 2001: 250).

Todo esto se materializó en la creación de una batería de programas sociales durante las presidencias de Aylwin y Frei en el marco del Plan Nacional de Superación de la Pobreza (Repetto, 2002).³¹ Paulatinamente, buscaron desarrollarse “programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables, para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el anillo central de la política social [políticas de educación, salud, vivienda, etc.] y las que ofrece el crecimiento de la economía y, más en general, el proceso de desarrollo” (Raczynski, 2002: 16).

El CHS se inscribe en este nuevo enfoque de combate a la pobreza mucho más ambicioso y complejo que el desarrollado durante la etapa autoritaria. La concepción integral que tiñó la formulación del CHS (no exenta de debates y miradas cruzadas) de alguna forma era la respuesta a lo que se consideraba el fracaso del modelo previo, el cual paradójicamente había buscado focalizar esfuerzos y recursos en los sectores más pobres pero, por diversos motivos, sólo había conseguido ampliar la pobreza y profundizar la estratificación social.³²

³¹ Según Hardy (1997) el Plan Nacional de Superación de la Pobreza asumió ocho compromisos: (i) mejorar el impacto redistributivo del gasto social; (ii) integración e igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables; (iii) más oportunidades para los trabajadores; (iv) apoyo a la microempresa y a pequeños productores rurales; (v) equidad en la educación; (vi) equidad en la salud; (vii) calidad de vida y; (viii) acceso a la justicia y a la seguridad.

³² Como señala Repetto (2001: 249) tomando a Vergara (1990), la focalización en Chile fracasó por una combinación compleja de aspectos tales como la escasez de recursos destinados a la red social, las fallas técnicas en la focalización, la debilidad de los recursos humanos del aparato público que estaban vinculados a esta materia y la incapacidad del Estado para llevar adelante políticas más integrales que redundaran en el fortalecimiento de las capacidades de los sectores pobres.

b) La formulación

Al asumir el presidente Lagos en 2000, sucedían dos cosas en el campo del combate a la pobreza. Por un lado, estaba cada vez más extendido el paradigma desarrollado con la llegada de la democracia. Los sucesivos gobiernos de la Concertación habían ido desplegando un amplio conjunto de programas inscriptos en esa lógica de abordaje. Pero, por otro lado, la reducción de la pobreza se había estancado. Se habían hecho grandes progresos durante la primera parte de la década pero éstos habían sido mucho más modestos en los últimos años. El diagnóstico que tenía el gobierno decía que el enfoque de abordaje era el correcto pero la dispersión programática y las fallas en la focalización estaban dificultando la llegada hasta el núcleo duro de la pobreza (Raczynski, 2008; Serrano, 2005).

Fue justamente esta desaceleración (detectada por el MIDEPLAN hacia el final de la presidencia de Frei) y ciertas presiones del ala izquierda de la Concertación (que enfatizaban la ausencia de agenda social del nuevo gobierno), las que llevaron al presidente Lagos, tras dos años de gobierno (marzo 2002), a dar un golpe de timón en la estrategia de lucha contra la pobreza suplantando el conjunto de pequeños programas por uno de mayor envergadura y mejor focalizado. Fue el nacimiento del CHS.

Esta decisión, que se produjo a instancias de una propuesta realizada por la DIPRES (Dirección de Presupuestos) al presidente Lagos, se dio en un contexto donde diversas entidades estatales se encontraban explorando sus propias propuestas de política para combatir la pobreza, algunas de las cuales luego fueron adoptadas por el CHS. Por ejemplo, desde 2001 el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) había diseñado e implementado el Programa Puente, que tenía como objetivo brindar una cobertura integral a las familias pobres a través del trabajo personalizado con un profesional en siete dimensiones.³³ Por su parte, la misma DIPRES venía trabajando en su propia propuesta de protección social que permitiera operar una red de prestaciones, subsidios y programas sociales dirigidos a los más pobres. El objetivo de la alternativa de la DIPRES era lograr una mejor coordinación de las prestaciones sectoriales y temáticas,

³³ “Este piloto, empieza en enero de 2002, y es el mismo Programa Puente que hay ahora, y en la práctica el mismo CHS que hay ahora, idéntico, salvo el bono” (Entrevista a Verónica Silva, citado en Ruz y Palma, 2005: 23).

la homogeneización de los criterios de focalización y la supresión de duplicidades en la estructura programática del Estado (Ruz y Palma, 2005).

Para poner en práctica la decisión presidencial de formular el programa, se generó una dinámica novedosa, consistente en organizar reuniones de trabajo de las que participaron expertos del sector público (de aquellas entidades involucradas en las propuestas de protección social), asesores presidenciales y especialistas miembros de think tanks, organizaciones de la sociedad civil y consultoras privadas. A pedido del presidente, todos juntos debían generar los insumos necesarios que permitieran luego formular el nuevo programa.³⁴

El proceso de generación de insumos del CHS debió realizarse rápidamente, en el corto período de dos meses (de marzo y mayo de 2002). Es decir, el nuevo programa no solamente debía constituirse en el hito central de la lucha contra la pobreza y la indigencia, para lo cual debía superar las limitaciones técnicas de sus antecesores, sino que todo ello debía lograrse en un corto tiempo. El objetivo del presidente Lagos era realizar el anuncio el 21 de mayo, en ocasión del mensaje presidencial que inauguraba la segunda parte del gobierno.

Sin embargo, a pesar de la premura, las reuniones debían ser organizadas cumpliendo tres requisitos fundamentales: (i) congregar a expertos e instituciones de la comunidad científica con experiencia probada en la materia; (ii) colocarlos en interacción con los productores de conocimiento estatales; y (iii) realizar la convocatoria respetando la pluralidad de visiones (técnicas y políticas) sobre el tema a tratar.

De las principales reuniones participaron, además del presidente Lagos y sus asesores más cercanos (por ejemplo, Víctor Tokman), por el ministerio de Hacienda Nicolás Eyzaguirre (ministro) y Marcelo Tokman (asesor de Políticas Económicas); por la DIPRES Mario Marcel (director de presupuestos), Jaime Crispi (jefe Depto. Estudios) y

³⁴ Sin embargo, aun cuando el formato tenía su novedad (ya que era el propio presidente de la nación quien convocaba a este espacio de intercambio), en Chile se venía dando desde el retorno de la democracia una suerte de colaboración más estrecha entre Estado y sociedad civil (Palma y Urzúa, 2005: 13). Incluso en el caso particular del presidente Lagos, esta no era la primera vez que apelaba a la colaboración de especialistas y centros de investigación para la elaboración de políticas. Ya en experiencias relacionadas con políticas de educación y empleo (entre otros), Lagos había se había apoyado en este tipo de formatos sinérgicos (Ruz y Palma, 2005).

Alberto Arenas (subdirector Racionalización y Función Pública); por el MIDEPLAN Cecilia Pérez (ministra) y Berta Teitelboim (jefa Depto. Información Social); por el FOSIS Verónica Silva; por la SGPRES Álvaro García (ministro) y Gonzalo Martner (subsecretario); y por el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ángel Flisfisch (director ejecutivo).

Por el lado de los think tanks y la comunidad académica participaron Osvaldo Larrañaga (Director Depto. Economía Universidad de Chile), Claudia Serrano (Asesorías para el Desarrollo), Dagmar Raczynski (Asesorías para el Desarrollo), José Pablo Arellano (Director Ejecutivo Cieplan), Harald Beyer (CEP), Ignacio Irarrazabal (Focus Consultores), Clarisa Hardy (Directora Ejecutiva Chile 21), Mónica Espósito (Directora Unidades de Desarrollo Hogar de Cristo) y Francisca Márquez (Investigadora SUR) (Ruz y Palma, 2005: 28).

Las sucesivas rondas de discusión permitieron ratificar el diagnóstico referido al estancamiento de la baja de la pobreza y la baja penetración estatal en los núcleos de indigencia, así como también la necesidad de construir un nuevo programa que superara los errores cometidos anteriormente y se apoyara en los instrumentos técnicos disponibles para lograr una mejor focalización (por ejemplo la encuesta CASEN).

El punto de desacuerdo, sin embargo, fue el “cómo” lograr el objetivo, es decir qué tipo de estrategia se utilizaría. Las posiciones se dividían entre quienes proponían suplementar los ingresos de los pobres e indigentes con un “voucher” y quienes eran partidarios de la generación de capacidades, tal como lo estaba haciendo el Programa Puente (Palma y Urzúa, 2005: 20).

El primer grupo era liderado por el CEP, un think tank históricamente ligado a la centroderecha. Su concepción, de alguna forma, era tributaria del paradigma de lucha contra la pobreza vigente durante todo el período dictatorial. Se corresponde, por un lado, con una visión unidimensional de la pobreza que considera que la carencia de ingreso es el factor excluyente que determina dicha condición, y, por el otro, con una concepción liberal que apuesta al libre albedrío de las personas para decidir (incluido el uso del beneficio de los programas públicos).

A esta posición se opuso la visión sostenida por Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (Asesorías para el Desarrollo), Clarisa Hardy (Chile 21) y José Pablo Arellano (CIEPLAN), entre otros, es decir aquellas figuras más vinculadas a la Concertación y que desde la recuperación de la democracia habían cumplido un rol clave en los nuevos consensos. (También ésta última postura era fuertemente apoyada por Verónica Silva, una pieza clave del FOSIS en el diseño e implementación del Programa Puente.) La visión defendida por estos think tanks y expertos era más compleja que la otra, ya que consideraba a la pobreza como un fenómeno social integrado por múltiples dimensiones, factores y causas. Para esta perspectiva, no era sólo una cuestión de ingreso monetario lo que convierte en pobres a las personas sino también el “stock” de capacidades que hacen posible (o impiden) que esas personas sean vulnerables a los shocks externos. De esta forma, no es lo mismo una persona que posee las herramientas no económicas para afrontar las consecuencias de un shock externo (por ejemplo, desempleo, enfermedad, etc.) que una que no dispone de esos medios. Por ello, para esta visión la estrategia de salida de la pobreza no pasa solamente por la entrega de medios económicos sino el fortalecimiento de capacidades. Proveer solamente una ayuda monetaria no implica, desde esta perspectiva, una salida definitiva de la pobreza sino, simplemente, colocarla en estado de suspensión.

Las reuniones entre los expertos, los think tanks y los funcionarios gubernamentales continuaron en diversos encuentros organizados por Asesorías para el Desarrollo.³⁵ A pesar de las divergencias iniciales (producto de concepciones muy diferentes), estos encuentros plenarios jugaron un papel importante en el logro de un acercamiento de posiciones y en la generación de insumos analíticos de alto nivel. En esas rondas de debate se buscó dar consistencia a una propuesta de marco teórico que sirviera de encuadre al nuevo programa. Dicho marco procuró combinar tres enfoques utilizados en la literatura académica sobre la pobreza: el del capital social, el de las redes sociales y el de la intervención en crisis (Palma y Urzúa, 2005: 18).³⁶

³⁵ El taller se realizó el 26 de abril de 2002 en el marco de la “Red de integración social, ciudadanía y pobreza” coordinado por Asesorías para el Desarrollo. Asistieron al taller Jaime Crispi (DIPRES); Julio Guzmán (Ministerio de Hacienda); Clarisa Hardy (Chile 21), Francisca Márquez (Red), Fernando Munita (Actúa), Leonardo Moreno y Berta Teitelboim (MIDEPLAN), Ximena Quintanilla (Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo); Dagmar Raczynski, Carola Rojas, Claudia Serrano y Consuelo Valderrama (Asesorías para el Desarrollo) (Ruz y Palma, 2005).

³⁶ El enfoque del capital social mira los recursos y posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo. En el abordaje de la pobreza, se orienta a mejorar la capacidad de las personas para participar en la gestión de soluciones para sus problemas. El enfoque de redes sociales

Una vez que los insumos fueron elevados al presidente Lagos se abrió una instancia de evaluación de alternativas y negociación intragobierno. El presidente solicitó al FOSIS una presentación más detallada del Programa Puente y al Ministerio de Hacienda mayores precisiones sobre su proyecto de sistema de protección social. El objetivo del presidente Lagos era, de esta forma, contar con la mayor cantidad de información experta posible para la toma de decisiones.

Una vez que esas presentaciones fueron realizadas, el presidente ordenó conformar un equipo constituido por expertos del MIDEPLAN, el FOSIS, la DIPRES y los asesores presidenciales para la producción final del nuevo programa. De este grupo de trabajo participaron Verónica Silva y Mario Ossandon (FOSIS); Berta Teitelboim y Leonardo Moreno (MIDEPLAN); Jaime Crispi y Julio Guzmán (DIPRES); y Víctor Tokman y Ernesto Ottone (asesores presidenciales) (Ruz y Palma, 2005). Finalmente, unos pocos días antes del mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002, quedó listo el documento final del “Sistema Chile Solidario”. La formulación final reflejó el conjunto de visiones e insumos aportados por los distintos actores en las diversas instancias, pero fue el propio presidente Lagos el que terminó ejerciendo su rol de decisor último:

"Al final, el CHS terminó siendo todo esto, donde el salto final lo dio el presidente en términos de cómo estructurar institucionalmente esto. En eso hubo a mi juicio dos o tres cosas importantes: por razones financieras, se mantuvieron los tres subsidios que existían y se agregó un bono familiar para aproximarnos a esta línea. Lo que hicimos fue calcular de cuánto tenía que ser el bono para que la familia indigente estuviera por encima de la línea de indigencia, más los otros subsidios. Entonces el presidente decidió juntar las cosas. El FOSIS tenía un Programa Puente con carácter piloto que consistía básicamente en buscar a la gente, tratar de que crucen el puente, incorporarla y firmar contratos. En el caso de FOSIS no era plata sino que la gente se comprometía a llevar a los niños a los consultorios, a la escuela, es decir, el puente era el camino de comunicación entre el aislamiento y la comunidad. El FOSIS lo que hace básicamente es abrir los canales, integrar a los excluidos y facilitarles la entrada a la red que existe. El presidente decidió incorporar el bono familiar y decidió que

refiere a que las instancias que proveen soluciones no se generan por sí solas sino que tienen más posibilidades de concretarse cuando se construyen redes y sinergias que sirven para complementar recursos y oportunidades. Por último, el enfoque de intervención en crisis alude a una forma de intervención terapéutica, de corta duración, con objetivos referidos a la resolución preventiva de una desorganización psicológica ocasionada por la influencia de estresores externos, psicológicamente significativos, en personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad (MIDEPLAN, 2002).

hubiera una institución responsable de todo esto -MIDEPLAN- con lo cual le daba un fuerte sesgo en lo social” (Entrevista con funcionario público, citado en Ruz y Palma, 2005: 31).

El nuevo programa fue presentado por el presidente Lagos en su mensaje presidencial del 21 mayo de 2002, tal como había sido la intención original.

c) La implementación

Por un lado, la implementación del CHS es un buen ejemplo de cómo las capacidades de las diferentes entidades públicas intervienen en la negociaciones sobre la definición de los roles operativos; y por el otro, de cómo también en Chile esta fase del ciclo es poco permeable a la participación de los think tanks (aun cuando vengan de tener una intervención activa en la formulación).

Como ha podido observarse, en la forja del CHS hubo tres entidades públicas con protagonismo. Por un lado, se encontraba el FOSIS que había sido la institución responsable del diseño y la implementación del Programa Puente, un componente central del CHS. Luego estaban el Ministerio de Hacienda y la DIPRES, quienes no sólo eran autoridades en materia de presupuesto público sino que además se habían volcado a explorar posibles estrategias de abordaje a la pobreza. El tercer actor era el MIDEPLAN, una institución relativamente joven pero con mandato en materia de lucha contra la pobreza.

Cada una de estas instituciones contaba con un set diferente de capacidades al momento de definir la institucionalidad del programa. Por un lado, el FOSIS acreditaba una gran capacidad técnica en la gestión de un programa contra la pobreza que se operaba en todo el territorio nacional. Esto hacía que además de contar con una red de oficinas en todo el país, el organismo tuviera aceitados mecanismos de interacción con los gobiernos municipales y las entidades prestadoras de servicios sociales. Por ello, si la intención era que el Programa Puente se constituyera como la puerta de entrada al CHS, y sólo se adicionaba la transferencia monetaria, tenía su lógica que el FOSIS fuera la institución encargada de continuar gestionándolo.

Por su parte, la DIPRES contaba principalmente con una fuerte capacidad política y técnica. Como autoridad presupuestal y entidad coordinadora de una gran cantidad de macroprocesos, la DIPRES no contaba con autonomía ni mandato para gestionar directamente un programa de estas características (aunque sí de hecho había generado insumos para su formulación), pero su alta influencia política hacía que apareciera como un actor de veto ineludible, función que de hecho venía ejerciendo desde la gestación del programa. En otras palabras, aun cuando no le cupiera ningún rol central en la ejecución, estaba claro que la institucionalidad del programa debía contar con el aval del Ministerio de Hacienda y la DIPRES.

Por último, el MIDEPLAN tenía el respaldo normativo de ser la autoridad en materia de acciones contra la pobreza pero al momento de comenzar a ejecutar el CHS no contaba con las capacidades técnicas suficientes para hacerlo. La institución había sido creada en 1990, a partir de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con el encargo de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y grupos prioritarios (Raczynski, 2002), pero en sus doce años de vida no había logrado un desarrollo técnico que estuviera en línea con el nuevo desafío. Básicamente esto era resultado de la propia normativa de creación, que le asignó funciones de coordinación, diseño y planificación de acciones contra la pobreza pero no así de ejecución (Raczynski, 2008).

Sin embargo, el MIDEPLAN era depositario de una gran capacidad política derivada de la voluntad presidencial de convertir a este ministerio en la cabeza responsable del programa, en especial por la confianza que Lagos tenía en Cecilia Pérez, la ministra de entonces. Además, la evaluación realizada en aquel momento señalaba que en un contexto de rápido crecimiento del Programa Puente, lo cual implicaba un fuerte incremento del gasto, el FOSIS no podía ser la única institución encargada de la ejecución del programa sino que era necesario realizar una redefinición de la institucionalidad vigente introduciendo elementos de complementación y equilibrio.

Dicha redefinición llevó a que el MIDEPLAN fuera designado como responsable institucional de la coordinación e implementación del CHS mientras el FOSIS quedó como la institución encargada de ejecutar el Programa Puente (Raczynski, 2008). Finalmente, la DIPRES quedó como la institución estatal responsable del MyE del

programa, y como la encargada de proveer asistencia técnica a las otras entidades involucradas.

Justamente, este último punto era considerado de vital importancia para la gestión exitosa del programa. La relativa juventud del MIDEPLAN, y fundamentalmente su baja experticia en la gestión de programas sociales, llevó a que la DIPRES solicitara al Banco Mundial apoyo técnico para no solamente realizar evaluaciones de impacto e implantar sistemas de información de calidad sino además para llevar a cabo acciones de fortalecimiento institucional a las entidades operadoras del programas -en especial al MIDEPLAN pero también a los municipios y al personal técnico-profesional de vinculación directa con los beneficiarios- (Ruz y Palma, 2005):

“..el presidente anunció el 21 de mayo esto, y se empezó a trabajar primero con los instrumentos administrativos que existían para extender el piloto a nivel nacional. Nosotros [el Ministerio de Hacienda] respaldamos que el sistema radicara en MIDEPLAN, pero pudo no haber sido necesariamente así..., y tuvimos una discusión interna bastante álgida al respecto. Porque MIDEPLAN no es una institución que tenga una experiencia histórica de ejecutar, de gestión. Y esta cuestión involucra un esfuerzo de gestión tremendo. Afortunadamente está el FOSIS. Si no hubiera estado el FOSIS esto no anda. El desafío que el sistema implica para MIDEPLAN es gigantesco”.

"Estimamos que íbamos a necesitar ayuda para MIDEPLAN, y en alguna medida, también para Hacienda en cuanto a monitorear la ejecución de la iniciativa. De tal forma, y en continuidad con el trabajo que se había establecido con el Banco Mundial, se construyó un proyecto de asistencia técnica para generar en MIDEPLAN las capacidades asociadas a la nueva función que estaba asumiendo. Y eso cumple dos funciones desde nuestra perspectiva: uno, apoyo directo a MIDEPLAN, pero por el otro lado a nosotros nos da la tranquilidad de que el banco está mirando esto y tenemos un aliado en el monitoreo de cómo se está desarrollando esto en MIDEPLAN, que en la perspectiva de Hacienda esto es un valor agregado para nosotros. Y este programa de trabajo entre el banco y MIDEPLAN tiene tres componentes principales: uno es el desarrollo de todo un sistema de información que tiene como tarea vincular las bases de datos que están dispersas en muchos lados,... en segundo término generar un sistema de monitoreo y de evaluación de impacto de cómo va avanzando en cada uno de sus componentes....y tercero algún componente de capacitación y fortalecimiento tanto para la gente de MIDEPLAN como para la

gente en los municipios y las contrapartes de MIDEPLAN en las distintas reparticiones públicas que operan en convenio con MIDEPLAN para la atención especial de esta población...” (Entrevista a funcionario del Ministerio de Hacienda, citado en Ruz y Palma, 2005: 35-36).

De esta forma, el diferente stock de capacidades (técnicas y políticas) de las instituciones hacía delicada la toma de decisiones relativas a la conformación institucionalidad del programa. Finalmente, la asignación de responsabilidades pareció corresponderse con los principales “activos” de cada una de las instituciones. El MIDEPLAN, cuyo activo era la capacidad política resultante del apoyo del presidente y del Ministerio de Hacienda, así como también del mandato normativo, quedó como la entidad políticamente responsable del programa, asumiendo la gestión presupuestaria y la coordinación del sistema con las diversas instituciones estatales involucradas (a nivel central y regional).³⁷ Por su parte, el FOSIS quedó a cargo de la implementación del componente más territorial y de vinculación directa con los beneficiarios, aprovechando sus capacidades técnicas en ese tipo de gestión social. Finalmente, al quedar como el encargado de llevar a cabo el MyE del programa, se le dio al Ministerio de Hacienda un rol acorde con su función de fiscalización general de los programas públicos.

Como recalca Raczynski (2008), los primeros meses de implementación del programa estuvieron signados por tensiones entre el MIDEPLAN (en ese entonces en proceso de instalación y carente de un equipo profesional sólido e imbuido en el sistema) y el FOSIS (que sí contaba con todo aquello que le faltaba al MIDEPLAN). No obstante, ya hacia fines de 2002 estas diferencias habían sido superadas, permitiendo una buena coordinación con el nivel local para obtener un rápido ingreso de familias beneficiarias al programa.

Ahora bien, más allá de los vaivenes entre las instituciones estatales, ¿qué papel jugaron los think tanks en la ejecución del programa? Y más, ¿existió algún tipo de interacción con la burocracia pública?

³⁷ Entre sus tareas tendría la de administrar todos los recursos presupuestarios del programa; centralizar y actualizar información completa de los beneficiario; certificar su elegibilidad; coordinar y focalizar en las familias beneficiarias todos los programas públicos de promoción social dirigidos a familias en extrema pobreza, y establecer, coordinar y supervisar redes nacionales y locales.

En tal sentido cabe señalar que, al igual que en el caso del PJJHD, la implementación del CHS no contó con la participación de este tipo de actores. La ausencia se hizo aún más evidente considerando el rol muy activo y de cooperación con la burocracia que habían tenido durante la formulación. Sin embargo, finalizada la tarea de generación de insumos para la que habían sido convocados los think tanks, el diseño final del programa quedó a cargo de las tres instituciones públicas (y el presidente) que luego fueron las encargadas de implementarlo. Hubo que esperar hasta la fase de MyE para ver reaparecer a muchos de los think tanks y expertos que habían estado fuertemente involucrados en la gestación del CHS.

d) El monitoreo y evaluación

Al definir la institucionalidad del CHS se eligió que fuera el Ministerio de Hacienda el encargado de llevar a cabo el MyE. Sin embargo, en la práctica esa tarea quedó en manos del MIDEPLAN/FOSIS. Fueron estos organismos los que se encargaron del diseño del sistema y los que comenzaron a realizar diferentes estudios centrados en la evolución y los logros del programa.³⁸

Sin embargo, como ocurrió en la implementación, los think tanks no pudieron tener un involucramiento directo e institucionalizado en esta etapa. Si bien al diseñar el programa se consideró fundamental que existan evaluaciones sistemáticas y comprehensivas, esa labor quedó casi exclusivamente bajo la responsabilidad de la burocracia estatal.

Pero tampoco el esquema estuvo completamente cerrado en los organismos del Estado, pues el MIDEPLAN y el FOSIS desde el comienzo contaron con el apoyo técnico de un grupo de empresas consultoras dirigidas por especialistas cercanos a la Concertación. El ejemplo paradigmático es quizá el de Asesorías para el Desarrollo, una consultora encabezada por Dagmar Raczynski y Claudia Serrano que fue responsable de numerosas evaluaciones del programa.

³⁸ Según Raczynski (2008), una de las principales debilidades de este sistema es la desconexión y poca injerencia del nivel local (que es donde la información se genera), y la muy baja conciencia por parte de éste acerca de su utilidad para mejorar la operación.

Esta apertura parcial de la evaluación del CHS a la sociedad civil implicó para la mayoría de los think tanks y los expertos la necesidad de encontrar maneras alternativas de canalizar su interés por la dinámica del programa. Estas limitaciones afectaron casi por igual a los think tanks de centroderecha y a aquellos más cercanos a la Concertación. Fue por ello que en ambos casos debieron optar por vías “informales” de evaluación.

Ahora bien, que los think tanks hayan tenido que evaluar bajo esa lógica informal no modificó la principal característica de los informes generados: la fuerte correlación que existe entre los contenidos y énfasis de esas evaluaciones y las posiciones político-ideológicas de las organizaciones que los produjeron. Así, por ejemplo, los informes realizados por LyD tienen un fuerte sesgo sobre aspectos típicos del discurso político y social de la centroderecha, mientras que los contenidos de Chile 21 giran en torno a temáticas y conceptos que conciernen a una óptica más compleja e integral. Por su parte, las evaluaciones realizadas por expertas como Claudia Serrano y Dagmar Raczynski se mantienen en una zona intermedia, intentando reflejar aciertos, errores y materias pendientes, pero siempre bajo el paraguas del ideario de la Concertación. En otras palabras, los postulados de las evaluaciones que los think tanks y expertos hicieron del CHS son un reflejo de la fuerte conexión que existe entre la esfera del conocimiento y el sistema político. A continuación, se incluyen algunos ejemplos.

Las evaluaciones de LyD (LyD, 2003; Medeiros et al., 2006, entre otros) resaltan, por un lado, los peligros de generar en los beneficiarios altas expectativas de mejora de sus condiciones de vida sin tener una garantía de efectivo cumplimiento al salir del programa. En tal sentido, la brecha entre las expectativas generadas y las efectivamente cumplidas estaría actuando como un fuerte obstáculo para la real autonomía y empoderamiento de las personas. Por otra parte, en opinión de este think tank el programa tiene debilidades en cuanto a su modelo de gestión. En particular, se cuestiona una centralización considerada excesiva y sus posibles impactos negativos en materia de transparencia (dado que no habría posibilidad de controles mutuos entre agencias/niveles de gobierno). Por ello, se recomienda flexibilizar el esquema permitiendo una mayor participación de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas los think tanks. Las ventajas de lo primero, se indica, sería un

mejor conocimiento de las realidades locales, mientras que lo segundo permitiría que el programa se viera beneficiado con buenas capacidades técnicas en materia de MyE.

Por su parte, en la vereda de enfrente se encuentran las evaluaciones realizadas por Chile 21. Por ejemplo, a poco de iniciada su implementación, el think tank llevó a cabo una encuesta que mostraba la amplia aceptación social de las denominadas “reformas de Lagos”. Según ese trabajo (Chile 21, 2002), del paquete de reformas anunciadas por el gobierno la creación del CHS fue la más ampliamente respaldada (40%), y eso debía leerse en consonancia con el 85% de encuestados que consideró “inmoral” que las familias debieran vivir con ingresos al nivel de indigencia. La encuesta, que no es estrictamente una evaluación del funcionamiento del programa sino de su aceptación social en el momento de su puesta en marcha, fue utilizada por este think tank como instrumento de respaldo a Lagos y como referencia para futuros juicios de valor.

Ya en 2007 Chile 21 publicó un artículo que, en el marco de la reducción de la pobreza anunciada la presidenta Bachelet, sintetiza un conjunto de evaluaciones del CHS y sirve de balance tras los primeros cinco años de aplicación. El artículo pone en primer plano la discusión acerca de los ritmos de la baja de la pobreza. Señala que la aceleración registrada en el período 2003-2006, respecto al quinquenio 1998-2003, tiene dos causas centrales y complementarias: la primera es que el incremento de los salarios permitió que los trabajadores, en especial del sector formal, vieran mejorado su poder adquisitivo; la segunda causa es la propia capacidad del CHS para cumplir con su cometido de penetrar en los núcleos duros de pobreza. Según la evaluación de Chile 21, estos resultados no solamente confirman lo acertado de haber lanzado un programa de esas características sino que incentivan su continuidad y ampliación (León, 2007).

Claudia Serrano (2005) adopta una posición de apoyo con matices. Por un lado, destaca que los resultados arrojados tras los primeros años de ejecución hacen viable la continuidad al programa. Sin embargo, la misma debería ir acompañada de un conjunto de modificaciones orientadas a potenciar el carácter integral del programa. Básicamente, se propone fortalecer el trabajo de apoyo psicosocial a las familias y hacer énfasis en el estímulo de los lazos socio-comunitarios, ya que uno de los principales peligros sería que el programa terminara convirtiéndose en un dispositivo asistencialista de corto plazo en detrimento del trabajo de empoderamiento de los beneficiarios. Es decir, para

Serrano sería necesario lograr un equilibrio entre el componente de transferencia monetaria y los componentes de fortalecimiento del capital humano y social. La escasa atención que estarían recibiendo las familias egresadas del programa (que es justamente cuando deberían poder mostrar autosustentabilidad), profundiza la preocupación de la experta por el desbalance entre el corto y el largo plazo.

Dagmar Raczynski (2008), por su parte, evaluó el programa tomando como base un conjunto de evaluaciones que son representativas de estas visiones intermedias.³⁹ Entre las principales debilidades/desafíos detectados sobresalen la percepción de vulnerabilidad de muchos egresados del programa a la hora de hacer frente condiciones desfavorables prolongadas (esta crítica va en línea con lo expresado por LyD) y ciertos descontentos con el monto de la transferencia monetaria o con el apoyo psicosocial. Por el lado de las fortalezas se destacan la adecuada focalización (un tema muy importante considerando que era una de las debilidades gruesas de los programas pre CHS), la satisfacción general de los propios beneficiarios, la mayor cantidad de información que éstos tienen acerca de los servicios sociales locales, y especialmente la incidencia que el subsidio monetario tiene en la reducción de la indigencia (medida por ingreso).

Por último, el Grupo de Política Social (2010) elaboró un documento en el que se hace un balance del CHS tras ocho años de operación. El documento es interesante porque relativiza muchos aspectos que eran considerados fortalezas del programa. Primero, hay una mirada crítica del propio sistema de evaluación del CHS al señalar que carece de un diseño adecuado para obtener un juicio preciso sobre sus resultados. Las principales debilidades en este sentido serían la ausencia de un grupo de control y la carencia de datos de calidad. Segundo, el programa tendría una falla de diseño al no haber considerado al universo de beneficiarios como algo dinámico sino como un grupo constante. Según la evaluación, esta debilidad de origen tiene dos consecuencias. La primera es que el objetivo de terminar con la pobreza estaría mal definido, ya que no considera la posibilidad de que otras familias por fuera de las 250 mil iniciales pudieran calificar, en algún momento, como población pobre. La segunda consecuencia sería la falta de instrumentos para abordar un problema más de vulnerabilidad que de pobreza

³⁹ Asesorías para el Desarrollo (2005a, 2005b); Canales (2204); FOSIS (2003, 2004, 2005, 2006); Galasso (2006).

estática o crónica.⁴⁰ Tercero, en términos de resultados, se destaca que no habría habido mejoras en las condiciones de empleo e ingresos atribuibles directamente al CHS, por lo cual sería imposible lograr el objetivo central de terminar con la extrema pobreza. Esta conclusión, se afirma, era esperable desde el inicio de la implementación por no contar con herramientas directas para proveer empleo o ingresos sino por apostar a canales indirectos. Cuarto, el esquema de implementación estaría presentando dificultades, tales como, el número excesivo de familias a cargo de cada profesional, la alta rotación laboral de los mismos y ciertas tensiones entre municipios y el FOSIS. Entre las fortalezas se destaca que los apoyos familiares estarían produciendo efectos positivos en los beneficiarios en términos de autoestima y motivación, en materia de contención de situaciones complejas de la vida familiar, y en lo referente al acceso de las familias a la red pública de programas y beneficios sociales.

En síntesis, como se puede ver a partir del conjunto de documentos reseñados, la etapa de MyE del CHS es un caso de participación de los think tanks y los expertos pero de una forma diferente al formato de la etapa de formulación, cuando dicha intervención fue generada por el propio gobierno con un sentido abierto y plural. En cambio, el MyE del CHS estuvo más cerrado en la burocracia estatal y en ciertas empresas consultoras, obligando a la mayoría de los think tanks a evaluar el programa por propia iniciativa y fuera de los marcos formales.

Sin embargo, en un sentido más general, se puede afirmar que las evaluaciones repasadas son representativas de la vinculación entre conocimiento y política en Chile porque muestran la conexión entre el sistema de think tanks y el sistema político, es decir, entre los énfasis de los postulados y juicios, y las filiaciones político-ideológicas de quien los emite.

⁴⁰ Según el Grupo de Política Social, esta falla de diagnóstico inicial se vería confirmada por la situación de las 53 condiciones mínimas que se espera que las familias cumplan al egresar del programa. En tal sentido, los datos estarían mostrando que más de la mitad de las familias participantes cumplía con al menos 45 condiciones al acceder al programa, mientras que el 80% cumplía con 40 o más de estos mínimos, a pesar de ser personas que estaban en la extrema pobreza. Según estos expertos, los datos muestran que los ingresantes al programa estaban más vinculados a las redes sociales que lo asumido en el diagnóstico inicial (y que confirmó la necesidad de fortalecer el capital social).

CAPÍTULO 5

UNA BREVE MIRADA COMPARATIVA

Una forma interesante de profundizar el análisis de la participación de los think tanks argentinos y chilenos en las políticas de combate a la pobreza, y su grado de cooperación con la burocracia pública, es trazando una mirada comparativa. Hay tres niveles que organizan la comparación. En primer lugar, conviene identificar de qué tipo son los think tanks que han tenido intervención en el PJJHD y CHS. Para ello se utiliza la tipología desarrollada en Thompson (1994) y Uña (2006). En segundo término, se observa la participación de los think tanks en el ciclo de vida de los programas. Finalmente, sobre la base de lo anterior, se arriba a una primera conclusión de carácter más general en torno a tres aspectos: (i) la etapa que registra más participación; (ii) la naturaleza de la misma; y (iii) el tipo de think tank que prevalece. El cuadro a continuación muestra lo ocurrido en el primer nivel de análisis.

Cuadro 7: Think tanks y expertos con participación en el PJJHD y el CHS (según tipo)

Tipo de think tank	PJJHD	CHS
Centros de Investigación Privados	✓ IDESA ✓ AAPS ✓ CIEPP	✓ CEP
Fundaciones Políticas	✓ Grupo SOPHIA	✓ CIEPLAN ✓ Chile 21 ✓ LyD
Centros Académicos	✓ CEMA ✓ FLACSO (Argentina)	
Grupos de Advocacy	✓ CELS	
Expertos	✓ Pablo Vinocur ✓ Irene Novacovsky ✓ Claudia Sobrón ✓ Laura Golbert	✓ Dagmar Raczynski ✓ Claudia Serrano ✓ Clarisa Hardy ✓ José Pablo Arellano ✓ Harald Beyer ✓ Verónica Silva

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, la participación de los think tanks en el PJJHD es un caso de heterogeneidad organizacional. Se pueden encontrar think tanks de los cuatro tipos interviniendo en alguna instancia del programa. Hay centros de investigación privados con diversa trayectoria profesional y diferentes ubicaciones políticas. Por ejemplo, tanto

IDESA como la AAPS y el CIEPP son think tanks de reconocida trayectoria en la investigación de temas sociales. El primero es un think tank con sede en la provincia de Córdoba y con proximidad con el Partido Justicialista local. De hecho algunos de sus principales referentes (Osvaldo Giordano y Alejandra Torres) han ocupado cargos en el gobierno provincial. Por su parte, la AAPS también es un think tank de extensa trayectoria y prestigio que reúne a destacados especialistas en política social. Políticamente algunos de sus referentes tienen filiación política justicialista (por ejemplo Eduardo Amadeo fue vocero y embajador en los EEUU durante el gobierno de Eduardo Duhalde y es actual diputado nacional), mientras que otros tienen raigambre radical (Aldo Neri fue ministro de Salud del gobierno de Raúl Alfonsín). El CIEPP, por su parte, es un think tank pionero en Argentina en el estudio sobre la pobreza, y durante algún tiempo la organización apoyó activamente la actividad política de Elisa Carrió.

Dentro del grupo de las fundaciones políticas entra el caso del Grupo Sophia, un think tank de apoyo directo a la actividad política de Mauricio Macri, y del cual salieron muchos de los principales funcionarios del actual gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (entre ellos, Horacio Rodríguez Larreta y María Eugenia Vidal).

Por el lado de los centros académicos con participación en el PJJHD se identifican dos. Uno es el CEMA, un antiguo think tank de origen liberal que luego se convirtió en una de las más prestigiosas universidades especializadas en economía. El segundo es FLACSO, una institución multinacional de enorme trayectoria en el estudio y actividades de formación en ciencias sociales.

Luego, el CELS es uno de los think tanks más conocidos de Argentina gracias a su larga actividad de promoción de los derechos humanos. Se trata de un grupo de advocacy fuerte, con gran llegada a la toma de decisiones gubernamentales del actual gobierno nacional, especialmente en materia de seguridad (por ejemplo, varios de los funcionarios del recientemente creado Ministerio de Seguridad que encabeza Nilda Garré provienen del CELS).

En comparación con el PJJHD, el caso chileno presenta una menor heterogeneidad. Básicamente todos los think tanks con participación en el CHS o bien son centros de investigación privados o bien se trata de fundaciones políticas. Dentro del primer tipo se

encuentra el CEP, un think tank de mucho reconocimiento en Chile e ideológicamente próximo a la centroderecha. Es quizá el think tank más importante de este sector político y, según los estudios de McGann (2010), uno de los más influyentes de la región.

Pero sin dudas lo que caracteriza el caso chileno es la primacía de las fundaciones políticas. Por un lado está el CIEPLAN, uno de los primeros think tanks del país y depositario de un sólido prestigio intelectual. Durante mucho tiempo la organización estuvo conducida por Alejandro Foxley (luego canciller de la Concertación) y de ella salieron dos de las especialistas en política social más importantes del país, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (ésta última, además, ocupó durante el gobierno de Bachelet el cargo de Subsecretaria de Desarrollo Regional en el Ministerio del Interior). El otro think tank de la Concertación con fuerte participación en el CHS es Chile 21, el cual tiene a Ricardo Lagos como presidente honorario y del que salieron una gran cantidad de especialistas en política social, muchos de ellos para ocupar cargos de importancia en el gobierno (por ejemplo, Clarisa Hardy se desempeñó como ministra del MIDEPLAN). Por su parte, LyD es el think tank que desde hace años provee apoyo técnico a la Alianza por Chile. Durante el período que este sector fue oposición, dicho apoyo tuvo lugar en el ámbito legislativo. Por ejemplo, el asesoramiento de LyD fue clave durante las discusiones parlamentarias para la sanción de la ley del CHS (2004).⁴¹

Como se analizó en el capítulo anterior, todos estos think tanks, así también como los expertos identificados, tuvieron participación en una o varias etapas del ciclo de vida del PJJHD y CHS. La tabla a continuación presenta esa información.

⁴¹ Cabe destacar que el CHS, en un inicio, se diseñó e implementó sin ninguna normativa de apoyo, sino que fue el resultado de la iniciativa política del poder ejecutivo. Recién dos años después, a mediados de 2004, que el CHS contó con la sanción de una ley especial –ley 19-949- (Ruz y Palma, 2005; Palma y Arzúa, 2005; Raczynski, 2008).

Cuadro 8: Etapa de participación de los think tanks y expertos en las experiencias analizadas

Etapas de la Política Pública		PJJHD	CHS
Identificación y definición del problema		✓ La pobreza era un tema de agenda ya instalado y se contaba con diagnósticos acerca de sus principales detonantes	
Formulación de la solución	Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CIEPP ✓ Grupo SOPHIA ✓ Irene Novacovsky ✓ Claudia Sobrón 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dagmar Raczynski ✓ Claudia Serrano ✓ Clarisa Hardy
	Diseño del programa	✓ Pablo Vinocur	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Chile 21 ✓ CIEPLAN ✓ CEP ✓ Dagmar Raczynski y Claudia Serrano
Implementación		✓ MTySS / ANSES	✓ MIDEPLAN / FOSIS / Ministerio de Hacienda
Monitoreo y evaluación		<ul style="list-style-type: none"> ✓ CELS ✓ AAPS ✓ CIEPP ✓ CEMA ✓ IDESA ✓ Grupo SOPHIA ✓ FLACSO Argentina ✓ Laura Golbert 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Chile 21 ✓ LyD ✓ Dagmar Raczynski y Claudia Serrano ✓ Grupo de Política Social

Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la tabla, la distribución de la participación a lo largo del ciclo es más homogénea en Chile que en Argentina. En el primer caso se observa que casi todos los think tanks con participación en el diseño luego se abocaron al MyE del CHS. Esto de alguna forma es un indicador de las expectativas que generó el programa en su lanzamiento y de necesidad de constatar resultados. Incluso la intervención de los think tanks puede considerarse que comenzó antes del período de formulación, ya que varios de los expertos que con sus trabajos ayudaron a poner el tema de la pobreza en agenda y generaron los antecedentes analíticos, en algún momento formaron parte del staff de alguno de esos think tanks que luego se involucraron institucionalmente en la forja y evaluación del programa.

En cambio, el PJJHD presenta una participación más polarizada entre etapas. No solamente hay mucha concentración en la subetapas de generación y antecedentes y MyE sino que, a diferencia de lo ocurrido en el CHS, no siempre son los mismos think tanks y expertos los que aparecen en ambas etapas. Es decir, hay algunos casos con participación en la generación de antecedentes que luego no adquieren visibilidad en el MyE, y viceversa.

Un rasgo compartido entre ambos casos es la nula participación de los think tanks en la fase de implementación. Esto de alguna forma era esperable en la experiencia del PJJHD conforme la no participación de los think tanks en el diseño del programa, pero llama más la atención en el caso del CHS, donde fue el propio poder ejecutivo el que impulsó la cooperación entre think tanks, expertos y burocracia pública para obtener un mejor resultado de política. Como se analiza más adelante, esto no solamente indica algo del grado de apertura de los gobiernos a recibir apoyo experto extraestatal, sino también habla de cuáles son las fortalezas que los think tanks poseen (o al menos cuáles son las fortalezas que los decisores públicos creen que los think tanks tienen).

En ambos países la implementación recayó sobre instituciones con altas capacidades. Teniendo en cuenta la importancia del PJJHD y el CHS en la agenda de los gobiernos de Argentina y Chile, y el desafío de implementación que traía consigo el salto en la escala de cobertura, la amplia territorialidad y la integralidad del enfoque, por lo general lo que primó a la hora de distribuir roles fueron las capacidades técnicas. De este modo fue como, en el caso argentino, el MTySS se impuso por sobre el MDS, y el FOSIS quedó a cargo del componente más complejo del CHS (la implementación del apoyo psicosocial y la coordinación con el nivel municipal). Esto por supuesto no implica desconocer la importancia de las capacidades políticas, ya que por un lado la coordinación general del CHS quedó en manos del MIDEPLAN, una institución liderada por funcionarios de gran confianza del presidente, mientras que en Argentina el MTySS también contaba con una alta incidencia política. Sin embargo, no se puede obviar que las capacidades técnicas y las trayectorias institucionales fueron determinantes en la asignación de los roles protagónicos de ejecución.

Ahora bien, es cierto que todos estos actores tuvieron una activa participación en los programas analizados. No obstante ello, sería incorrecto decir que dicha participación tuvo la misma naturaleza. El cuadro a continuación muestra, en tres niveles, las principales diferencias.

Cuadro 9: Resumen de las principales características de la participación de los think tanks en los casos seleccionados

	PJJHD	CHS
Etapas de participación de los think tanks	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formulación ✓ MyE 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formulación ✓ MyE
Modalidad de participación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formal / Informal en la Formulación ✓ Informal en el MyE 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formal en la Formulación ✓ Informal en el MyE
Tipo de think tank predominante	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Composición Heterogénea (centros de investigación privados, centros académicos, fundaciones políticas, advocacy groups) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundaciones políticas

Fuente: Elaboración propia.

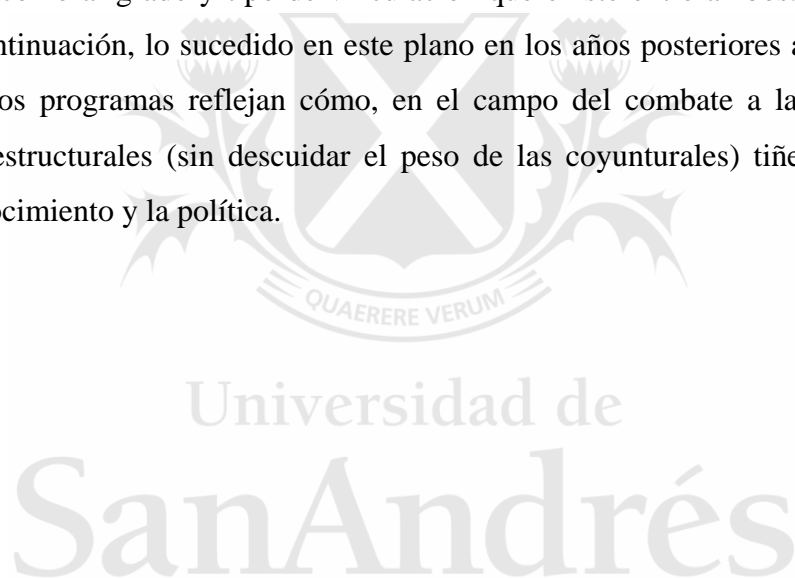
En primer lugar, como se afirmó arriba, en ambos países la mayor participación de los think tanks se dio en las etapas de formulación y MyE. Esto refleja el costado cuantitativo del asunto. En estas dos etapas se registran casos concretos y constatables de intervención, a diferencia de lo que lo que pasa en la fase de ejecución, monopolizada por la burocracia pública.

En segundo lugar, desde el punto de vista cualitativo, la modalidad de participación no fue siempre la misma. Esta puede ser formal o informal. Por participación formal (u orgánica) se entiende aquella que es resultado de una convocatoria del gobierno o promovida por los marcos normativos. En cambio, hay participación informal (o espontánea) cuando el involucramiento se produce por propia iniciativa de los think tanks.

En el caso de los think tanks argentinos hubo una combinación de involucramiento formal e informal según el caso que se mire. Por ejemplo, la participación de Pablo Vinocur en la formulación es un caso formal, ya que en ese momento integraba los equipos de gobierno del presidente Duhalde y era un actor relevante de la mesa de diálogo. Por su parte, la intervención de los think tanks en la fase de MyE fue el fruto de la propia iniciativa de esos centros y especialistas antes que la consecuencia de una convocatoria formal del gobierno o de la normativa.

Similares características de diversidad se advierten en el CHS, pero en este caso con think tanks y expertos convocados por el poder ejecutivo a entrar en la formulación del programa aunque no así para hacer seguimiento y evaluación (sólo participaron firmas consultoras).

Finalmente, el mapa de think tanks involucrados en el ciclo de vida de los programas es diferente en cada caso. Mientras el caso argentino se caracteriza por una composición heterogénea, el caso chileno muestra una prevalencia de las fundaciones políticas. Como ya se dijo antes, este hecho no puede considerarse un hecho fortuito, aislado y/o coyuntural, sino que es expresión de realidades estructurales disímiles que moldean diferencias entre ambos países, ya sea en lo referido al sistema político y al sistema de think tanks, como al grado y tipo de vinculación que existe entre ambos. Tal como se analiza a continuación, lo sucedido en este plano en los años posteriores a la puesta en marcha de los programas reflejan cómo, en el campo del combate a la pobreza, las diferencias estructurales (sin descuidar el peso de las coyunturales) tiñen la relación entre el conocimiento y la política.



CAPÍTULO 6

¿Y DESPUÉS? SUSTENTABILIDAD PROGRAMÁTICA Y COOPERACIÓN ENTRE ESFERAS EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El objetivo del presente capítulo es indagar qué pasó con los programas PJJHD y CHS en los años posteriores a su implementación y cuál fue la naturaleza de la interacción entre esferas en el marco más amplio de la protección social. Se busca captar los factores coyunturales y estructurales que hayan condicionado la vinculación entre los productores de conocimiento y sus usuarios gubernamentales, y cómo esa relación pudo haber actuado en la continuidad o interrupción tanto de los programas analizados como de sus sucesores.

6.1) Del PJJHD a la volatilidad programática: profesionalización sin cooperación

Los consensos expertos más fuertes en torno al PJJHD son justamente los más ilustrativos de cuál es la dinámica de elaboración en políticas contra la pobreza en la Argentina. El primer consenso, casi unánime, incluso aceptado por los críticos más fuertes del programa, es que el PJJHD tuvo una muy alta efectividad en la contención de la conflictividad social disparada a finales de 2001. Como usualmente se reconoce, el rápido diseño e implementación fueron clave en el logro de ese objetivo. Si bien la pobreza no era una problemática del todo nueva, sí lo era tanto su magnitud como la altísima movilización social que generó.

El segundo consenso experto es que, una vez superado el éxito inicial, era necesario introducir profundas modificaciones al programa, tanto en el diseño como en el esquema de implementación. El denominador común de estas visiones era el “horizonte temporal”: el PJJHD era un programa de emergencia lanzado en forma urgente que había resultado exitoso pero que necesitaba ajustes para convertirlo en el pilar central de una política de largo plazo de lucha contra la pobreza.

Como se vio en el capítulo 3, varios think tanks consideraban que era fundamental que el programa no solamente reabriera la inscripción a nuevos beneficiarios (ya que si la inclusión social era un derecho no podía tener cupo) sino que también se le diera un perfil más basado en la formación de capital humano. Además, se consideraba

prioritario fortalecer el esquema de accountability del programa para reducir discrecionalidades en la “ventanilla de entrada”. Por último, era central mejorar la coordinación horizontal con otros servicios sociales (más allá de los sectores salud y educación).

En otras palabras, el consenso experto marcaba que el programa era una buena base para comenzar a construir un sistema de protección social, pero para ello era necesario que el PJJHD, considerado como uno de sus pilares centrales, fortaleciera: (i) la universalidad; (ii) la construcción de capacidades; (iii) la transparencia; y (iv) la coordinación con otros servicios sociales. En un contexto de alta desocupación y pobreza (también existía un debate acerca de cuál debería ser el criterio de inclusión), la universalidad representaba un serio desafío fiscal. (Esta era, por ejemplo, la crítica que se le hacía a la propuesta de “ingreso ciudadano” trabajada por el CIEPP.) Fortalecer la construcción de capacidades exigía trabajar en el esquema de contraprestaciones en salud, educación y capacitación laboral, el cual había terminado de diseñarse no antes de lanzar el programa sino ya en plena fase de implementación —en un claro ejemplo de yuxtaposición de etapas del ciclo de la política pública- (Repetto et al., 2005). Por su parte, mejorar el accountability requería adecuar el funcionamiento de los consejos consultivos como espacios de control integrados por organizaciones de la sociedad civil. Por último, propiciar la coordinación del programa con otros servicios públicos representaba un enorme desafío de sinergia, complementación y coordinación institucional en pos de un objetivo común.

Sin embargo, a pesar de la solidez que tenían estos consensos, el PJJHD continuó implementándose sin modificación alguna. Durante los siguientes años, hasta 2004 aproximadamente, el programa siguió siendo una de las principales mallas de contención de la pobreza pero sin la potencialidad de mejora que le hubiera permitido la introducción de esas herramientas que tanto acuerdo habían generado en la comunidad experta. En otras palabras, los denominadores comunes alcanzados por los think tanks no lograban tener influencia real en la toma de decisiones gubernamentales, aun cuando la pobreza siguiera al tope de las preocupaciones públicas.

A partir de finales de 2004, el PJJHD comenzó una larga fase de achicamiento/desactivación (Golbert, 2007; Moreno, 2008). En octubre de ese año, el

gobierno nacional dictó el decreto 1506/04 mediante el cual se estableció que todos los beneficiarios del programa debían ser clasificados como “empleables” o “no empleables”. En caso de ser lo primero, debían transferirse al programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), coordinado por el MTySS.⁴² En caso de ser no empleables, los beneficiarios pasarían a formar parte del Plan Familias por la Inclusión Social, implementado bajo la órbita del MDS (Campos et al., 2007).

El traspaso paulatino de beneficiarios abrió una nueva etapa en lo referente a estrategia de combate a la pobreza. De alguna manera, era el reconocimiento de que el PJJHD había sido un programa de emergencia que no tenía mucha proyección futura como pilar central de un eventual sistema de protección social. La nueva estrategia pasaba a partir de entonces por la articulación de dos programas, uno dirigido a recuperar mano de obra calificada y otro para asistir a las familias con problemas de empleabilidad (Moreno, 2008).

El enfoque del Plan Familias tuvo mucha similitud con otros programas de la región, en particular Oportunidades (México) y Bolsa Familia (Brasil). La unidad de intervención pasó a ser la familia (no las personas), el criterio de focalización la pobreza (no los desocupados) y el monto variable según la composición familiar. Se pensó para cubrir inicialmente a 400 mil familias (luego, en 2006, se amplió la meta a 700 mil) en situación de pobreza con hijos menores de 18 años que no estuvieran percibiendo subsidios por desocupación, ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar. Para ello, combinó la entrega de un ingreso monetario con un conjunto de contraprestaciones en salud y educación. (Campos et al., 2007; Golbert, 2007; Marchionni y Conconi, 2008; Moreno, 2008).

Las condiciones contextuales en las que se puso en marcha el programa son bastante diferentes a las que imperaban a comienzos de 2002 (Golbert, 2007). Por un lado, claramente la situación política era otra, con un gobierno que a pesar de haber asumido con un bajo porcentaje de votos había logrado en poco tiempo construir una sólida legitimidad social. Además era claro que los niveles de movilización y descontento

⁴² Según Campos et al. (2007), desde su creación y hasta por lo menos mediados de 2007, esta línea de trabajo no tuvo avances significativos en su implementación ni datos oficiales que pudieran ser consultados, dificultando seriamente las tareas de seguimiento y evaluación que quisieran hacerse desde la sociedad civil.

social se habían aplacado gracias a la recuperación económica.⁴³ Por último, la pobreza del 54% de 2002 se había reducido a cerca del 30% (Campos et al., 2007).

Sin embargo, este contexto en vías de normalización no mejoró la comunicación entre los think tanks y los decisores públicos, ya que tampoco en la gestación del Plan Familias los think tanks se vieron directamente involucrados. En cambio, la formulación del programa quedó a cargo del poder ejecutivo y la burocracia estatal, en particular de los equipos del MDS, quienes recibieron apoyo técnico (y financiero) de parte del Banco Interamericano de Desarrollo. Como señala Golbert, “a diferencia de lo ocurrido con el PJJHD, la decisión de implementar el programa fue del poder ejecutivo sin que se abriera un espacio para la discusión acerca de la viabilidad de este programa y de la oportunidad de dividir la población de menores recursos entre empleables y no empleables” (2007: 145).

En cuanto a la implementación, se mantuvo el esquema de exclusividad de la burocracia sin participación alguna de los think tanks y de la sociedad civil en general, ni siquiera en espacios equivalentes a los consejos consultivos del PJJHD. Por el contrario, el MDS se abocó a expandir los Centros Integradores Comunitarios (CIC), mientras que el MTySS hizo lo propio con las Oficinas de Empleo Municipales (OE). Con ello, el objetivo de los organismos era suplantar la red de los consejos consultivos por una red propia que, apoyándose en la coordinación con las autoridades locales, les permitiera ejercer el control directo sobre la operación (Moreno, 2008).

Por último, tampoco en materia de MyE se advirtió cooperación entre esferas, sino que, tal como venía ocurriendo, los think tanks debieron analizar los resultados por iniciativa propia y por fuera de la institucionalidad formal del programa.

Durante un período de aproximadamente cuatro años, el Plan Familias y el SCyE continuaron recibiendo beneficiarios provenientes del PJJHD. Fueron años en los cuales los esfuerzos de la presidencia de Néstor Kirchner en materia social se concentraron en la recuperación del nivel de empleo, bajo la premisa de que “la mejor política social es

⁴³ Durante el período 2003-2006, la economía argentina creció un crecimiento promedio del PBI del 9% (MECON, 2006).

el trabajo”.⁴⁴ En esas circunstancias, el Plan Familias y el SCyE actuaron como herramientas de última instancia para alcanzar a la población vulnerable, junto a otras iniciativas tomadas por el gobierno en materia de protección social.⁴⁵

Pero a finales de 2009 se produjo una nueva e importante modificación en la oferta programática contra la pobreza. Fue cuando el gobierno de Cristina Kirchner lanzó el programa Asignación Universal por Hijo (AUH). Este nuevo programa fue puesto en marcha con el objetivo de equiparar a aquellas familias con hijos menores de 18 años que no estuvieran percibiendo asignaciones familiares con aquellas que sí lo estaban haciendo por estar incorporadas en el mercado de trabajo formal. Y si bien la AUH normativamente se encuentra integrada a la ley de asignaciones familiares (ley 24.714), en la práctica se trata de un programa no contributivo de transferencia de ingresos sujeta al cumplimiento de requisitos en materia de salud y educación (pero no de capacitación laboral, como sí lo contemplaba el PJJHD).

Como reconocen Repetto y Díaz Langou (2010), el programa AUH es, junto con el PJJHD, uno de los hitos fundamentales del combate a la pobreza de la Argentina contemporánea. Lo es por varios motivos. En primer lugar, porque implicó la unificación de los otros programas de transferencia de ingresos condicionados (el PJJHD, el Plan Familias y el SCyE) en una única línea.⁴⁶ Así, el lanzamiento de la AUH conllevó no solamente el traspaso de beneficiarios alcanzados por los otros programas sino también la unificación de varios modelos de gestión en un solo esquema (los programas antecesores operaban con lógicas diferentes entre sí).

También la AUH es un hito en la lucha contra la pobreza por la magnitud de su cobertura. Según las cifras actuales, y a sólo un año y medio de su lanzamiento, el

⁴⁴ Esta definición era habitualmente citada por la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, cuando debía explicar cuál era el paradigma que guiaba la acción de su cartera. Según Tokman (2006), la frase pertenece al ex primer ministro británico Tony Blair.

⁴⁵ Sin dudas una de las medidas más importantes fue lo que se conoció como Moratoria Previsional, que consistió en la posibilidad de que personas sin la cantidad de aportes requeridos por ley pudieran acceder al beneficio previsional. Esta iniciativa permitió incrementar sustancialmente la tasa de cobertura, que antes de la medida rondaba el 70% y luego de ella superó el 90% (ver Cetrángolo y Grushka, 2004; Castiñeira, 2007; Brodersohn, 2008, entre otros). Luego, ya en 2008, el poder ejecutivo impulsó la ley de movilidad previsional, que establece un mecanismo de actualización de haberes dos veces por año (ver Uña et al., 2008)

⁴⁶ No obstante, como recalcan Repetto y Díaz Langou (2010), la unificación no fue total, ya que el SCyE aún mantiene su independencia respecto a la AUH, aunque con un volumen claramente residual (aproximadamente 30 mil beneficiarios).

programa ya casi duplica la cobertura que tuvo el PJJHD en su mejor momento (programa que, a su vez, multiplicó por nueve la cobertura de los programas de transferencia de ingresos implementados en los años 90). El programa alcanza en la actualidad a casi 4 millones de beneficiarios, muchos de los cuales han sido traspasados desde los otros tres programas. Pero en la actualidad la AUH supera claramente en cantidad de beneficiarios a la suma de los padrones de sus antecesores, lo que evidencia que la ampliación de la cobertura es resultado de las restricciones al acceso que en su momento operaban sobre el PJJHD y el Plan Familias fundamentalmente.

El monto de transferencia también significa una evolución respecto al PJJHD, ya que la AUH entrega al hogar una transferencia por hijo y no una suma fija. Es cierto que está abierto el debate acerca de si el monto (AR\$220, que equivalen a unos USD50) es suficiente o no dado el actual contexto económico argentino. Pero más allá de esa discusión, que por supuesto no está totalmente desvinculada de la disputa política, la variabilidad del monto en función de la composición familiar no puede dejar de considerarse un avance en relación al modelo del PJJHD.⁴⁷

Además, la AUH se destaca porque constituye un paso adelante en materia de coordinación institucional, centralmente gracias a haber unificado gran parte de los programas de transferencia de ingresos preexistentes, así como también gracias a la estrecha relación que mantiene con acciones y herramientas del primer anillo del sistema de protección social, especialmente de los sectores de educación y salud.⁴⁸

Finalmente, y muy importante, la AUH es un hito de política contra la pobreza de acuerdo a su objetivo de universalización de las asignaciones familiares, lo que conceptualmente conlleva una articulación entre lo contributivo y lo no contributivo, es decir entre el mundo de trabajo formal y la población desempleada o no formalizada.

⁴⁷ Justamente, una de las principales críticas realizadas al PJJHD desde los think tanks (CELS, CIEPP y AAPS entre otros) era la desconexión entre el monto transferido y la cantidad de integrantes de la familia. Ver Pautassi et al. (2003); Lo Vuolo y Barbeito (2003); Neri (2002).

⁴⁸ Como sostienen Repetto y Díaz Langou (2010), el sistema de protección social reconoce tres posibles niveles de coordinación: (1) al interior del programa de transferencia de ingresos condicionados (entre sus componentes); (2) entre los programas y un primer anillo de otros programas complementarios de protección social; y (3) con el resto de los programas que conformarían el sistema de protección social en sentido amplio. Los programas del primer anillo se diferencian del resto de los programas por sus objetivos, ya que aquellos tiene como prioridad asegurar un ingreso en cada hogar y/o promover la formación de capital humano, por ejemplo en los sectores de salud y educación. (Más información sobre los diferentes anillos que componen un sistema de protección social puede verse en Raczynski, 2008.)

Esta nueva articulación entre los dos universos es una novedad respecto a la situación previa, donde el PJJHD, el Plan Familias y el SCyE funcionaban por un carril separado al trabajo en blanco. Como sostiene la OIT (2010), esta vinculación entre lo contributivo y lo no contributivo, formalizada en la ley 24.714 de asignaciones familiares, es el reconocimiento legal de que en un contexto donde las formas tradicionales de protección social se muestran insuficientes (es decir las contributivas), la AUH llegó para quedarse.

Ciertamente, la AUH como hito de política contra la pobreza fue una nueva posibilidad para revertir las lógicas habituales que operan en la Argentina en lo referido a los lazos de cooperación entre el mundo experto y los decisores gubernamentales. Tal como ocurrió en los momentos de gestación del PJJHD y del Plan Familias, se abrió una ventana de oportunidad para que los think tanks especializados en política social tuvieran alguna clase de intervención en el ciclo del nuevo programa. La intención del gobierno de hacer de la AUH uno de los pilares de su gestión y una política de largo plazo (o “política de Estado”) constituía, a priori, un signo funcional a esa posible cooperación.

Sin embargo, una vez más, nada cambió. La AUH fue diseñada y lanzada en un lapso muy corto de tiempo, y quizá de forma algo sorpresiva para buena parte de clase política y de la opinión pública. Eso hizo que no existiera un proceso de debate público como sí había ocurrido en el caso del PJJHD, aun cuando los think tanks no hayan formado parte del diálogo formal.

¿Se podía considerar que el contexto de surgimiento y la vocación de cooperación de los think tanks eran los motivos de esa desconexión? El primero no parecía ser el factor preponderante de la falta de diálogo. Al igual que lo ocurrido en el caso del Plan Familias, el nuevo programa fue lanzado en un contexto de crecimiento económico y estabilidad institucional, a pesar de coincidir con la grave crisis desatada en EEUU y Europa.

Tampoco parecía ser un obstáculo al diálogo la predisposición de los propios think tanks a cooperar con el gobierno ni mucho menos sus capacidades técnicas. De hecho a lo largo de 2009 se habían realizado encuentros, seminarios, reuniones y alianzas entre

think tanks, especialistas y organizaciones de la sociedad civil para debatir posibles alternativas de diseño e implementación de una propuesta de ingreso a la niñez. Un ejemplo de eso es el ciclo de “Diálogos de Protección Social” organizado conjuntamente por el think tank CIPPEC, la universidad de San Andrés y la organización de la sociedad civil Tzedaká, cuyo objetivo es conformar un espacio de debate informado e intercambio entre especialistas, funcionarios estatales y público en general para construir consensos en torno a iniciativas de políticas de protección social.⁴⁹ Fue en el marco de estos encuentros que el tema del ingreso a la niñez se abordó en numerosas ocasiones, tanto en lo que refiere a sus lineamientos de diseño como a cuál era la mejor estrategia para que ese consenso en construcción incluyera a los decisores gubernamentales. El segundo ejemplo de cooperación al interior de la comunidad experta es de la Fundación Siena (think tank) con Cáritas Argentina y la Pastoral Social. Estas organizaciones conformaron en 2009 una alianza para elaborar una propuesta que ingreso universal a la niñez que luego fue debatida con un conjunto de líderes políticos de la oposición (Repetto y Strazza, 2010).

Pero aun cuando los think tanks no lograran insertarse de forma directa en el proceso de gestación de la AUH, se puede reconocer que este nivel de colaboración al interior de la propia comunidad experta (que no se agota en los ejemplos citados y tiene su origen en el trabajo del CIEPP), tuvo una cierta influencia indirecta en la formulación de la AUH. Las palabras de Pablo Vinocur son claras en este sentido, y son una muestra de cómo la influencia de la comunidad experta en la hechura de las políticas públicas puede ser mucho más compleja e indirecta de que lo que habitualmente se considera:

“Es cierto que el gobierno se apropió de la asignación universal desde un punto de vista político y que los expertos no tuvimos participación en el proceso de diseño. Pero también es cierto que sin la generación de los insumos que hubo, el programa nunca se hubiera lanzado. Si uno lee el decreto puede ser que ahí están casi todas las ideas generadas en debates previos” (Entrevista con Pablo Vinocur).

La no participación de los think tanks en la AUH se extendió a las etapas de implementación y de MyE. La primera quedó enteramente a cargo de la burocracia estatal, en particular de la ANSES. Este organismo es quien administra el sistema de

⁴⁹ Ver www.udesa.edu.ar o www.cippec.org

asignaciones familiares y el único que dispone de las capacidades técnicas suficientes para llevar a cabo la gestión del nuevo programa, tal como ya había ocurrido con el PJJHD.⁵⁰ Por su parte, la AUH, al igual que los programas antecesores, no contempla en su normativa un esquema de seguimiento y evaluación externa, con participación de los think tanks. Todos los documentos de evaluación elaborados por los think tanks hasta el momento, por ejemplo el de CIPPEC (Repetto y Díaz Langou, 2010), son fruto de la propia iniciativa de la organización.

Ahora bien, si el contexto de surgimiento y el espíritu cooperativo de los think tanks no surgían a primera vista como obstáculos para el diálogo entre comunidad experta y gobierno, las causas hay que buscarlas en otro lado. Y ese otro lado no es sino la voluntad del propio gobierno de solicitar/recibir apoyo de parte de los think tanks y los expertos independientes. ¿Qué fue lo que ocurrió en este sentido?

Claramente, desde la asunción del presidente Kirchner en 2003 comenzó a producirse un viraje en la relación entre la esfera del conocimiento y la política. Si bien en la Argentina ese diálogo nunca había sido muy fluido (especialmente en el campo de las políticas contra la pobreza, ya que en lo referente de políticas económicas sí hubo una mayor interacción⁵¹), a partir de 2003 se redujo en forma elocuente la interfaz que muy tenuemente había comenzado a generarse desde mediados de la década del 90 cuando se creó la SDS y el SIEMPRO.⁵² A pesar de que la pobreza era la problemática más grave al momento de asumir el nuevo gobierno, las autoridades del MDS, ahora encabezado por Alicia Kirchner, se mostraron desde el comienzo reticentes a establecer un canal de diálogo con los think tanks que ayudara en algo a la toma de decisiones más informadas. Y si bien algunos destacados expertos en políticas sociales se incorporaron a los equipos del MDS (el caso paradigmático es el de Daniel Arroyo, un reconocido

⁵⁰ El modelo de gestión de la AUH se caracteriza por la fuerte centralización en el ANSES, quien dispone de Unidades de Asistencia Integral (UAI) repartidas a lo largo de todo el territorio nacional. Tanto esas unidades como las oficinas de ANSES en las diferentes jurisdicciones son las encargadas del contacto directo con los beneficiarios y de la carga de altas y bajas, mientras que el nivel central de la ANSES ejerce el rol de autoridad y fiscalizadora de los procesos y de pagadora del beneficio (Repetto y Díaz Langou, 2010).

⁵¹ Para mayor información sobre la interfaz entre think tanks y decisores gubernamentales en el campo de las políticas económicas en Argentina ver Repetto y Strazza (2010).

⁵² Cabe señalar que el intento de profesionalización impulsado por Eduardo Amadeo desde la SDS y el SIEMPRO había comenzado ya a interrumpirse hacia 1999 con la asunción de Ramón “Palito” Ortega al frente de la SDS, aun cuando su gestión haya contado con la asistencia de algunos especialistas provenientes del Grupo Sophia (Repetto y Strazza, 2010).

experto de FLACSO), esto no alcanzó *per se* para mejorar el nivel de diálogo entre esferas, ya que desde el vértice mismo del MDS (y, se podría decir, del gobierno) nunca en estos años dejó de existir una visión de cierta desconfianza para con la comunidad de expertos o la intelectualidad a secas. En el caso particular del MDS, la relación se vio obstaculizada no solamente por el propio estilo de gestión de sus máximas autoridades sino también por el enfoque que se le dio al combate a la pobreza, pues hasta la llegada de la AUH la acción del ministerio estaba muy basada en lo territorial y en el contacto caso por caso. Si bien este enfoque no necesariamente va en detrimento de la incorporación de conocimiento especializado, tampoco la propicia.

Entonces, de acuerdo a lo anterior, lo que comienza a verse a partir de 2003 es una suerte de dinámica subóptima, ya que por un lado se incrementa fuertemente la profesionalización en el campo del combate a la pobreza (ver capítulo 2) sin que eso se traduzca en un diálogo más fluido entre esferas (sino todo lo contrario). En otras palabras: (i) el surgimiento de nuevos think tanks especializados en políticas sociales que se dio a partir de los años 2000; (ii) la incorporación de este tema en la agenda de muchos de los think tanks preexistentes (algunos de ellos en el pasado volcados exclusivamente a temáticas económicas o institucionales); (iii) la mayor disponibilidad de recursos humanos calificados en la materia (producto de la apertura de especializaciones y posgrados); y (iv) la paulatina profesionalización del MDS (producto de la estabilidad institucional y la mayor oferta de cuadros capacitados), son factores que no alcanzaron para mejorar la interfaz entre esferas. Eso hace que el período que se abrió en 2003, y que en cierta forma se extiende hasta hoy, pueda catalogarse de “profesionalización sin cooperación”. Esta desvinculación se dio en un marco de volatilidad programática (PJJHD => Plan Familias / SCyE => AUH), poniendo sobre la mesa una de las principales características de la política social latinoamericana: la falta de sostenibilidad de las intervenciones estatales (Repetto, 2004).

Como quedará también reflejado en el caso chileno que se analiza a continuación, la experiencia argentina desde 2003 refleja el carácter preeminente que tiene la voluntad política de los decisores gubernamentales sobre otros factores clave como lo son la propia voluntad de los think tanks y el contexto de surgimiento de aquellos programas que pueden constituirse en arenas de cooperación.

6.2) Del CHS al Sistema Nacional de Protección Social: la experiencia de los Consejos Asesores Presidenciales

Cuando Ricardo Lagos finalizó su período presidencial, en 2006, fue sucedido por Michelle Bachelet, quien asumió la primera magistratura en medio de una gran expectativa social, no sólo por ser la primera presidenta mujer sino también por el fuerte énfasis social que le había dado a su campaña electoral en un marco general de continuidad de la política contra la pobreza impulsada por Lagos.

La asunción de Bachelet coincidió con los primeros cinco años de implementación del CHS. El conjunto de evaluaciones de las que se disponía entonces indicaban que el programa estaba teniendo éxito y que valía la pena no sólo continuarlo sino también expandirlo. Que el componente de apoyo psicosocial fuera el mejor evaluado reafirmaba que la estrategia de integralidad y apoyo a las diferentes franjas etarias era una estrategia que debía profundizarse. El CHS, ya no cabía ninguna duda, había llegado para quedarse (Raczynski, 2008; Grupo de Política Social, 2010).

En ese contexto fue que la presidenta Bachelet comenzó a dar los pasos hacia lo que sería la construcción del Sistema Nacional de Protección Social (SNPS) sobre cuatro pilares. El primero de ellos es el mismo CHS. El segundo es el Programa Integral del Adulto Mayor (PIAM), una acción iniciada en 2005 dirigida a personas mayores de 65 años en hogares unipersonales en extrema pobreza. El tercer pilar es el programa de Personas en Situación de Calle (PSC), implementado en 2006 como resultado de un amplio catastro cuanti-cualitativo realizado por MIDEPLAN. Por último, el cuarto pilar, incorporado en 2006, es el sistema de protección a la primera infancia Chile Crece Contigo (CHCC), cuyo objetivo es atacar la pobreza “desde la cuna” y responde a unos de los compromisos centrales de la plataforma electoral de Bachelet. El objetivo del SNPS, tal como se desprende de estos cuatro pilares, era lograr una cobertura “a lo largo de la vida” de las personas en situación de pobreza, desde el nacimiento hasta la vejez.

Para incrementar la efectividad de este sistema, se puso el acento en las sinergias con las distintas políticas sectoriales -principalmente salud, educación, vivienda, trabajo y previsión social- (Raczynski, 2008). De este modo se articuló una suerte de malla o red de protección social, denominada Red PROTEGE, compuesta por acciones sectoriales e

intersectoriales universales y focalizadas fuertemente apoyadas en un enfoque de derechos y de gestión del riesgo.⁵³

Lo novedoso de este esquema ampliado de protección social no fue sólo el intento concreto de ampliar la integralidad sino también el mismo proceso de gestación de alguno de sus componentes centrales. En este sentido, desde el inicio del mandato Bachelet tuvo la fuerte decisión política de impulsar la conformación de espacios plurales integrados por think tanks, expertos, líderes políticos y sociales, etc. cuyo objetivo fuera la formulación de políticas consistentes y legitimadas (antes de pasar a debate parlamentario). En palabras de Bachelet:

“Me propongo renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un solo color redactar un proyecto de ley en un par de días! Pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos” (Michelle Bachelet, Presentación ante el Congreso Nacional, 21 de mayo de 2006).

La vocación de Bachelet se materializó en la figura de los Consejos Asesores Presidenciales (CAP). Si bien no eran una cosa totalmente nueva, sí lo fue la impronta que la presidenta les dio al asignarles un rol destacado en la generación de políticas centrales en la agenda de gobierno.⁵⁴ Estos nuevos espacios tenían una triple finalidad.

⁵³ Los programas Pensión Básica Solidaria (vejez e invalidez), Garantías Explícitas en Salud (AUGE), Seguro de Cesantía, Subsidio al Empleo de Trabajadores Jóvenes, Becas para Vivienda y Becas Educativas son acciones sectoriales. Por su parte, el CHS y el CHCC son las acciones intersectoriales que componen la red (Quintana, 2011). El entramado de acciones está organizado en función de franjas etarias y grupos que tienen riesgos asociados y objetivos. Por ejemplo, el objetivo para la población de 0 a 5 años es alcanzar los “Primeros Pasos Seguros”, para las personas de 6 a 14 y de 15 a 24 años “Educación Completa y de Calidad y Trabajo Decente para Jóvenes”, para los adultos de 25 a 64 años el “Trabajo Decente”, y para los mayores de 65 años la “Vejez Digna”. En lo que refiere a los grupos, el objetivo de la red para las familias es brindar “Protección e Integración” y para la comunidad en general se busca asegurar la “Participación Ciudadana y la Equidad Urbana”. Estos objetivos son abordados mediante el conjunto de prestaciones sociales que componen la red. Para más información sobre la red ver www.redprotege.gov.cl

⁵⁴ Desde la recuperación de la democracia, todos los gobiernos de la Concertación se apoyaron en diferentes CAPs para el abordaje de decisiones en materias que fueran política o socialmente controversiales, o que requirieran de una alta experticia técnica. Los CAPs podían ser de carácter

En primer lugar, buscaban promover un diálogo entre distintos actores sociales y políticos. Luego, generar un espacio de participación ciudadana. Y, en tercer término, promover recomendaciones de política pública. Es decir, buscaban resolver, al mismo tiempo, problemas asociados a la carencia de espacios de diálogo político y de promoción de recomendaciones técnicas en asuntos de política pública (Aguilera, 2009).

Como destaca Aguilera (2007 y 2009), todos los CAP fueron mayoritariamente integrados por expertos que se ubican en una zona intermedia entre la militancia partidaria activa y el modelo de experto “tecnócrata” completamente aséptico. Es decir, los CAP estuvieron integrados por una figura típica en Chile: el especialista que forma parte de un think tank o una empresa consultora (o que se desempeña de forma independiente), que no necesariamente ha ocupado cargos electivos pero sí se ha desempeñado como asesor de alto nivel en funciones de Estado, y que sin dudas tiene una vinculación medianamente explícita y reconocible con el sistema político, esto es, una suerte de filiación o corriente de simpatía con los partidos políticos y las ideologías. En línea con esta lógica de combinación entre saber y política, el ejemplo de los CAP sugiere que estos actores no solamente están detrás de la fundamentación técnica de las propuestas sino que también juegan un rol político clave en la construcción de acuerdos entre las diversas posturas existentes en Chile.

Durante el mandato de Bachelet se constituyeron cinco CAP que sirvieron para el tratamiento de las prioridades presidenciales. Fue así que se conformó el CAP para la Reforma Previsional, el CAP para la Reforma de Políticas de Infancia, el CAP Trabajo y Equidad, el CAP para la Calidad de la Educación y el Grupo de Expertos sobre medidas para favorecer la probidad y la eficiencia de la gestión pública.

Si bien todos los CAP fueron importantes, los dos primeros tuvieron un rol preponderante. Sobresalen dos causas. La primera es que la reforma previsional y la política de primera infancia (dentro del marco del SNPS) eran temas centrales de la agenda de Bachelet aun antes de arribar a la presidencia, por lo cual al asumir

permanente (atravesaban varios períodos) o temporarios (ad hoc). En lo que refiere a éstos últimos, por ejemplo, Aylwin recibió el apoyo del CAP de Estudios de la Educación Superior y el CAP de Verdad y Reconciliación entre otros. Frei tuvo, entre otras, el CAP Nacional de Ética Pública, el CAP Nacional para el Adulto Mayor y el CAP para la Modernización de la Educación Superior. Luego, Lagos recibió el apoyo de la CAP de Verdad y Nuevo Trato y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. (Para más información sobre los CAPs ver Aguilera, 2007 y 2009.)

rápidamente ordenó su conformación. En cambio, los otros CAP surgieron como una reacción a las crisis que se suscitaron con Bachelet ya en ejercicio (sin embargo, en estas decisiones fue importante la experiencia exitosa de los dos primeros CAP).⁵⁵ La segunda causa que influyó en el protagonismo de los CAP de previsión social e infancia, alude a la relevancia que la protección social estaba alcanzando en la opinión pública chilena (muchas veces catalizada por el mismo gobierno).

Cuando en marzo y abril de 2006 la presidenta Bachelet convocó la participación de think tanks y expertos en los que sería el CAP de previsión social y el CAP de infancia, se confirmó no solamente que existía la vocación presidencial de ampliar el sistema de protección social sino también que el diálogo entre la esfera del conocimiento y la política seguía siendo un camino viable para la formulación de políticas contra la pobreza. Y al observar la composición de esos espacios de asesoramiento, se confirmó que una de las características más valiosas de ese diálogo “informado”, la pluralidad de visiones, se mantenía intacta.

Al igual que lo que había ocurrido con la comisión que había asesorado a Lagos en 2002 para la gestación de CHS, tanto el CAP de previsión social como la de infancia tuvieron una composición que reflejó la diversidad del sistema de think tanks y, por consiguiente, la diversidad del sistema de partidos. La tabla a continuación muestra quiénes fueron los think tanks involucrados en los espacios promovidos por Bachelet.

Cuadro 10: Think tanks con participación en los CPA del SNPS

CAP Reforma Previsional	CAP Primera Infancia
✓ LyD (Rossana Costa)	✓ LyD (Rodrigo Castro)
✓ CEP (Harald Beyer)	✓ CEP (Bárbara Eyzaguirre)
✓ CIEPLAN (Mario Marcel)	✓ CED (Ximena Seguel)
✓ Expansiva	
✓ ProjectAmérica	

Fuente: Elaboración propia con base en Cociña y Toro (2009); Aguilera (2007)

⁵⁵ El CAP para la Calidad de la Educación, el Grupo de Expertos sobre medidas para favorecer la probidad y la eficiencia de la gestión pública, y el CAP Trabajo y Equidad fueron respuestas a tres importantes crisis políticas desatadas durante el gobierno de Bachelet: (i) las protestas estudiantiles (mayo 2006); (ii) las situaciones de corrupción que impactaron a la opinión pública (segundo semestre 2006); y (iii) las violentas protestas de trabajadores subcontratados de las empresas mineras (mediados de 2007).

Se puede observar que en ambas instancias de diálogo hubo diversidad ideológica. Incluso más: los think tanks próximos a centroderecha (CEP y LyD) no solamente generaron lazos de cooperación con los think tanks ligados a las ideas de la Concertación (CIEPLAN, Expansiva y ProyectAmérica) sino que fueron partícipes de todos los CAP constituidos durante el período de Bachelet.

Sin embargo, es necesario destacar una diferencia importante entre la experiencia del CHS y la de los CAP para protección social. Esta diferencia radica en la interacción entre think tanks y burocracia pública. Como se vio, CHS había sido una experiencia exitosa de cooperación entre think tanks y el aparato público. Justamente una de las fortalezas centrales del ámbito de colaboración impulsado por el presidente Lagos fue haber colocado en un mismo ámbito a autoridades y cuadros técnicos especializados de la burocracia estatal y a think tanks de diversa filiación política. Esto no se dio de la misma manera en las experiencias de los CAP, los cuales quedaron integrados exclusivamente por think tanks sin la participación de representantes del Estado salvo la presencia más bien “protocolar” de la propia presidenta Bachelet y la coordinación general hecha por expertos de renombre (Mario Marcel en el CAP Previsional y Jaime Crispi en el CAP de Infancia), que además de formar parte del gobierno tenían militancia política en la Concertación.⁵⁶ El hecho de que estos CAP estuvieran monopolizados por think tanks hizo que adquirieran un perfil experto más “puro” en comparación con los otros CAP, los cuales a raíz de sus conflictos de origen tuvieron una conformación abierta a otros actores sociales y políticos.

En síntesis, durante el período de Bachelet se continuó y profundizó la dinámica cooperativa entre los think tanks y el gobierno. Esto se vio muy claramente en el campo de las políticas de protección social, prioritarias tanto en la agenda pública como en la agenda de gobierno, pero también en otros campos de política. Según la óptica de la propia presidenta Bachelet, los resultados fueron satisfactorios:

“Yo creo que estos consejos han funcionado bien, y recuerdo que antes había muchos escépticos, pero la verdad ha sido demostrado (sic) con la rapidez que sacamos la nueva ley de seguridad social, de pensiones, que efectivamente hacer este trabajo previo permite lograr, primero, identificar algo que a veces desde el prejuicio parece

⁵⁶ También quedaron parcialmente excluidas las OSC, quienes solo pudieron participar en las instancias de audiencias para emitir su opinión sobre un listado de temas prefijado, pero no involucrarse de forma directa en el debate y la formulación de política, como era posibilidad de los think tanks (Aguilera, 2007).

curioso, y es que en algunos ámbitos hay muchos más acuerdos que lo que uno supone” (Aguilera, 2009: 14).

El balance hecho por la presidenta es muy valioso. En primer lugar, porque refleja que incluso en Chile, un país donde una tradición de cooperación entre el mundo del conocimiento y la política no era una completa novedad y ya había mostrado resultados positivos (por ejemplo, en la formulación del CHS), seguían vivos los prejuicios respecto a la viabilidad / conveniencia de ese diálogo. La experiencia de los CAP, así como antes la del CHS, son una evidencia en contra de esos prejuicios.

En segundo lugar, la mirada de Bachelet es importante porque habla de la posibilidad de alcanzar acuerdos dentro de un plazo de tiempo aceptable, y esto, de alguna forma, relativiza el argumento de los que se oponen a estas instancias de cooperación argumentando que resulta imposible la construcción de espacios participativos y plurales que a la vez sean efectivos y eficientes. En definitiva, lo que Bachelet parece estar diciendo, con base en su experiencia, es que si hay voluntad política tanto de los decisores públicos como de los propios think tanks para entablar relaciones cooperativas, los acuerdos técnicos terminan por alcanzarse en tiempos razonables. En otras palabras, lo que para algunos puede parecer una ingenuidad, para otros es el fruto de una mirada realista. Por lo tanto, la explicación profunda a la diferencia entre una y otra postura haya que buscarla, tal vez, en el plano de los incentivos.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES: LA COOPERACIÓN ENTRE ESFERAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS INCENTIVOS DE LOS ACTORES

El estudio sobre el proceso que da lugar a las políticas públicas es un tema de gran actualidad. La combinación dada entre la paulatina consolidación del sistema democrático, las crecientes expectativas ciudadanas respecto a sus gobernantes y la persistencia de graves deudas sociales entregan como resultado la necesidad de analizar qué estamos haciendo como gobierno y como sociedad para construir una democracia más plena e igualitaria.

Sin duda, los think tanks pueden ayudar mucho al logro de ese objetivo porque cuentan con un capital que nunca es sobreabundante: el conocimiento especializado. Pero también es claro que no pueden hacerlo en soledad. Para aprovechar al máximo el potencial que les da su ventaja comparativa se necesita que los decisores gubernamentales sean receptivos a la ayuda que le pueden proporcionar los think tanks y, además, se muestren dispuestos a promover la cooperación con el otro actor productor de conocimiento sobre políticas públicas: la burocracia estatal.

No está mal suponer que cuanto más acuciantes sean las problemáticas sociales más sentido tiene la construcción de instancias de diálogo y cooperación. En estas circunstancias, es difícil estar en desacuerdo con la idea de que el combate a la pobreza, siendo quizá el principal desafío que enfrenta la región, demanda altos niveles de cooperación, acuerdo y capacidad. Y esto, como no puede ser de otra manera, es de responsabilidad compartida entre los actores que mayores aportes pueden hacer en este sentido.

Pero claro, puede existir una distancia muy grande entre lo que marca la visión normativista y lo que efectivamente puede llegar a ocurrir en la práctica. Por supuesto, si esta brecha no existiera, o fuese mínima, o fuese enteramente controlable, el atractivo de estudiar el tema sería menor.

Como lo demuestran los casos de Argentina y Chile, en las diferentes experiencias de combate a la pobreza que se han analizado en este trabajo, establecer un puente sólido

entre los decisores públicos (apoyados en la burocracia estatal) y los think tanks no es una cuestión sencilla porque depende de una cantidad de factores que no siempre están disponibles de modo favorable para que la colaboración ocurra.

Según se desprende de los casos analizados, la cooperación entre estos actores depende, inicialmente, de tres cosas. Primero, es clave considerar cuál es el contexto de surgimiento de los programas contra la pobreza que pueden ser escenarios de colaboración. Segundo, es necesario observar cuál es la voluntad política que tienen los decisores gubernamentales de máximo nivel de recibir apoyo desde los think tanks. Por último, y no es un detalle menor, se necesita que los propios think tanks tengan vocación de colaborar directamente con el sector estatal. El tango se baila de a dos.

El primer factor (contexto de surgimiento) tiene un carácter coyuntural pero ejerce una gran influencia como incentivo u obstáculo para la cooperación. Esto se puede ver muy claramente en el caso del PJJHD, donde la grave emergencia social que llevó a su gestación terminó condicionando todo el resto del ciclo. El programa debió ser diseñado en tiempo récord como medida para contener la movilización gatillada por la crisis económica, política y social. Y fue esa misma crisis la que llevó a una puesta en marcha casi inmediata, incluso antes de estar concluido el diseño del programa.

En cambio, el contexto de surgimiento del CHS era sustancialmente diferente al argentino. Es cierto que la formulación del programa estaba imbuida de una cierta urgencia, pero ésta era de una naturaleza distinta, pues no tenía que ver con una crisis social casi terminal sino con algunas dificultades de índole técnica para seguir mejorando los resultados que se venían obteniendo en la lucha contra la pobreza. Esta debilidad técnica, por supuesto, tuvo consecuencias políticas, ya que motivó presiones al presidente Lagos desde diferentes sectores, en especial desde el interior de la coalición gobernante.

El segundo factor (voluntad de los decisores de recibir apoyo de los think tanks) y el tercero (vocación de los propios think tanks de involucrarse en el ciclo de la política pública) están condicionados por cuestiones más estructurales que, a su vez, incentivan o desincentivan la receptividad de unos y otros. El elemento estructural clave es el sistema político (y uno de sus componentes, el sistema de partidos).

Los casos analizados permiten suponer que a mayor estructuración /estabilidad / orientación a programas del sistema de partidos, los decisores son más permeables a cooperar con los think tanks, y éstos a relacionarse directamente con la política, porque la propia naturaleza del sistema los incentiva. Hay una razón fundamental: a medida que los partidos son más estables, duraderos y programáticos hay mayores posibilidades de que cuenten con think tanks que los respalden en la labor de generar ideas de política pública, ya sea para la acción de gobierno o bien para ejercer su rol de oposición en el poder legislativo. Es decir, en los sistemas políticos estables y estructurados existen incentivos para que las esferas se vinculen, lo cual se explica por dos caras de la misma moneda: (i) porque al ser los partidos estables en el tiempo y previsibles en su posicionamiento político, los think tanks cercanos a ese pensamiento encuentran motivos para relacionarse directa y explícitamente con aquellos, ya que les permiten hacer inversiones de recursos (en sentido amplio) en un marco de mayor previsibilidad; (ii) porque en un sistema político de características estables, programáticas y consensuales, los think tanks son actores relevantes en el debate público, lo que lleva a que los decisores públicos (que no resulta extraño que sean o hayan sido miembros de think tanks) los tengan en cuenta a la hora de generar políticas.

Las experiencias chilenas analizadas (tanto el CHS como la posterior construcción del Sistema Nacional de Protección Social) son un ejemplo bastante claro de esta dinámica. Primero, la gran mayoría de los think tanks tienen una ligazón explícita con los coaliciones/partidos/líderes, o al menos una posición ideológica que los acerca claramente a alguno de ellos. La ideología, en Chile, no solamente amalgama coaliciones de partidos sino que también influye en la estructuración del sistema de think tanks. Segundo, esas coaliciones/partidos/líderes se apoyan en los think tanks a la hora de generar ideas porque han generado relaciones de confianza que permanentemente se lubrican con la circulación de expertos de una esfera a la otra. Tercero, esa relación no depende del rol circunstancial de oficialismo u oposición, sino que se mantiene en cualquiera de los dos casos: los think tanks apoyan a su sector político cuando están en el gobierno (y aquí suele darse la cooperación con la burocracia estatal) y los apoyan también a nivel legislativo cuando les toca ser oposición.

Por supuesto que los think tanks chilenos también enfrentan desafíos de sustentabilidad (básicamente, ligados al financiamiento) y credibilidad, pero eso no actúa como un

permanente obstáculo para entablar relaciones de largo plazo con los partidos. Es decir, lo que en Chile es un desafío, en Argentina parece ser un escollo estructural de peso.

En efecto, el caso argentino es diferente. A nivel estructural, prevalece la desestructuración/volatilidad/flexibilidad programática de los partidos. La política de líderes pesa más que la política de partidos, los cuales no exhiben previsibilidad ni en su comportamiento ni en su duración (Pousadela, 2006; Torre, 2003; Cheresky, 2006; Calvo y Escolar, 2005) En estas circunstancias, los think tanks encuentran incentivos para no vincularse explícitamente con ellos, ya que hacerlo implica jugar su prestigio e imagen de independencia en una apuesta de alto riesgo. Por ello, el trade off entre la participación y la permanencia del que habla Uña (2006) los think tanks argentinos suelen resolverlo privilegiando la permanencia y buscando influencia pero a través de canales indirectos (por ejemplo, produciendo investigaciones para crear un clima de opinión, organizando eventos, etc., pero por lo general no asistiendo directa y abiertamente a un único actor político-partidario y menos aun involucrándose políticamente con ellos).

Asimismo, un sistema político de estas características tampoco incentiva a los propios partidos y líderes a buscar apoyo en los think tanks, pues la disputa política pasa menos por el debate de ideas y la toma de decisiones informadas y más por otros canales de construcción. El conocimiento, en tanto insumo para el consenso social, pierde valor relativo (por eso la Mesa de Diálogo contó con la participación de diversas instituciones de la sociedad civil con raigambre social pero sin experiencia en la generación de conocimiento especializado). Dicho de otro modo, en un contexto de flexibilidad y volatilidad ideológica, donde los partidos son inestables y dependen de una o unas pocas figuras, la política encuentra más incentivos para invertir principalmente en dispositivos políticos de índole territorial y mediática antes que en la generación de capacidades analíticas. En términos generales, es baja la costumbre de los actores políticos a relacionarse sistemáticamente con el conocimiento especializado y sus productores. En estas circunstancias, los programas, no pocas veces, son utilizados

como meras armas de la batalla política y no tanto como productos elaborados de política pública.⁵⁷

De este modo, en la Argentina es la misma estructura del sistema político la que desincentiva el diálogo fluido entre esferas, provocando una situación donde la comunidad experta no puede, y muchas veces tampoco quiere, entablar relaciones directas con la política. Por supuesto, el margen de posibilidad para una colaboración directa se dificulta aún más cuando el contexto es de emergencia y exige soluciones inmediatas.⁵⁸ La experiencia del PJJHD (y también la del Plan Familias y la de la AUH) pueden leerse a la luz de estas características estructurales que definen un set de incentivos que condiciona el comportamiento tanto de think tanks como de decisores públicos.

Una forma de graficar esto es a partir de la tipología de Garcé (2009), en la que relaciona el nivel de institucionalización de los partidos políticos y el grado de conexión con los think tanks (especialmente aquellos que no son internos a dichos partidos).

Cuadro 11: Institucionalización partidaria y grado de conexión con los think tanks

Caso Argentina	(1) Partidos poco institucionalizados y poco conectados con los think tanks	(2) Partidos poco institucionalizados pero muy conectados con los think tanks	Caso Chile
	(3) Partidos institucionalizados pero poco conectados con los think tanks	(4) Partidos institucionalizados y muy conectados con los think tanks	

Fuente: Elaboración propia con base en Garcé (2008)

El caso argentino puede considerarse en ejemplo que oscila entre los cuadrantes 1 y 3, esto es, un sistema político donde coexisten partidos institucionalizados (aunque en los últimos años en debilitamiento) con partidos nuevos y/o muy personalistas. En

⁵⁷ Un ejemplo de esto son las palabras de Ernesto Kritz, al hablar del papel de los think tanks en la formulación de la AUH: “Yo lo que creo es que la AUH fue más una decisión de ‘política’ que de ‘política pública’. En ese sentido, la influencia de los expertos fue relativa” (Entrevista con E. Kritz).

⁵⁸ Sin embargo es posible introducir un matiz: si bien los contextos de emergencia no han mostrado ser funcionales a un acercamiento entre los think tanks y los decisores (debido a que se necesitan soluciones inmediatas, lo cual hace que el “decisionismo” prevalezca por sobre el “asambleísmo”), sí suelen favorecer los consensos sobre el rumbo a tomar. Algo así sucedió en 2002 cuando hubo un gran consenso sobre la necesidad de lanzar rápidamente el PJJHD y, en menor medida, en 2009 a propósito de la AUH. Es decir, se configuraron escenarios de “acuerdo sin colaboración”. Ver Repetto y Strazza (2010).

cualquiera de los casos, la conexión de esos partidos con los think tanks es débil y/o inestable. En cambio, Chile es un ejemplo de lo opuesto: un sistema con partidos/coaliciones institucionalizadas que presentan una estrecha ligazón con los think tanks.

En síntesis: las características del sistema político impactan sobre las características del sistema de think tanks debido a que se generan incentivos que condicionan el comportamiento tanto de decisores públicos como de los propios think tanks. Así, un sistema político más estructurado, estable y programático favorece la configuración de un sistema de think tanks en los mismos términos y reduce la brecha entre ambas esferas fruto del marco de mayor previsibilidad. Todo esto es más difícil en sistemas políticos lábiles, cambiantes, imprevisibles y personalistas, donde hay incentivos para que cada cual atienda su juego. Dicho de otro modo, en la Argentina la cooperación presenta una ecuación costo-beneficio más desfavorable que en Chile, por eso en éste último caso el cruce entre la curva de oferta de conocimiento especializado (think tanks) y su demanda (decisores públicos) suele ser más frecuente y fructífera.⁵⁹

Los factores coyunturales y los estructurales analizados anteriormente, a su vez, tienen relación con los horizontes temporales que gobernaron la elaboración de los programas. Por ejemplo, se puede pensar que las condiciones de origen del PJJHD y las características estructurales presentes en la Argentina llevaron a que el programa fuera pensando como una acción de corto plazo con objetivos inmediatos. Una vez que esto se logró, y a pesar de las sugerencias de varios de los think tanks más importantes, los sucesivos gobiernos no parecieron mostrar mayor interés en convertirlo en un programa de largo plazo y técnicamente consistente en torno al cual estructurar un sistema de protección social.

⁵⁹ En este punto cabe hacer una aclaración importante: en ocasiones, las características de los partidos políticos no necesariamente son las del sistema. Por ejemplo, podría darse la situación donde existen partidos “fuertes” (en el sentido de estables, programáticos, extendidos a nivel territorial, etc.) pero que cuando uno de ellos accede al poder el otro recurre a un actor como las fuerzas armadas para generar un golpe de estado. En esas situaciones conviven partidos fuertes con un sistema débil, es decir, se produce una suerte de “desacople” entre las características de las partes y las del todo. En cierto sentido este fue el caso de Chile hasta 1973 (ver Valenzuela, 1978). Pero también existe la posibilidad de que haya “correspondencia” entre ambos niveles. Esta sería el caso de Argentina y Chile analizado en el presente trabajo, donde las características de los partidos se ven reflejadas en los rasgos del sistema de partidos en particular y el sistema político en general; esto es, una situación donde las partes se expresan en el todo.

En cambio, el CHS muestra una dinámica diferente, signada por la intención de articular un programa de calidad y de largo plazo en respuesta a las dificultades para penetrar en la pobreza estructural. Es decir, no se trataba de la misma urgencia que se imponía en Argentina sino la necesidad (también urgente por cierto) de incrementar la calidad de la política contra la pobreza. Esta característica, presente en un contexto de surgimiento más normal que el del PJJHD, operó como un poderoso incentivo para que el gobierno impulsara la cooperación entre think tanks y burocracia pública, entendiendo que eran los actores más adecuados para lograr el objetivo propuesto.

En un sentido más específico, la colaboración entre los think tanks y los decisores gubernamentales en los casos analizados en este trabajo se la puede analizar en función de tres variables: (i) si hubo o no convocatoria a los think tanks; (ii) si esa convocatoria tuvo un carácter pluralista; y (iii) si efectivamente se produjo interacción con la burocracia pública. Esas tres variables funcionan como una escala de fortalezas/debilidades, puesto que: (i) es bueno que haya convocatoria de think tanks a participar del ciclo de vida del programa; (ii) esa situación se fortalece si la convocatoria es de carácter plural y refleja la diversidad de miradas políticas y concepciones teóricas; y (iii) se fortalece aún mejor si en esos espacios los think tanks tienen la posibilidad de interactuar con la burocracia pública. Cuando las tres variables se cumplen, hay mayores posibilidades de contar con programas técnicamente más consistentes y legitimados gracias a la movilización de recursos técnicos y políticos valiosos. La tabla a continuación muestra lo ocurrido en este sentido en las diferentes experiencias argentinas y chilenas analizadas en este trabajo.

Cuadro 12: La interfaz entre esferas según tres variables cualitativas

	(1) Convocatoria a think tanks				(2) Convocatoria pluralista				(3) Interacción con la burocracia pública			
	PJJHD	Post (1)	CHS	Post (2)	PJJHD	Post (1)	CHS	Post (2)	PJJHD	Post (1)	CHS	Post (2)
Formulación	No	No	Sí	Sí	No	No	Si	Sí	No	No	Sí	No
Implementación	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
MyE	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Nota: (1) Familias, SCyE, AUH; (2) CAP Políticas de Primera Infancia (Chile Crece Contigo) y CAP Reforma Previsional.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, las experiencias chilenas son claramente las que exhiben una mayor cooperación entre esferas en la etapa de formulación. De esas experiencias, es el CHS el que cumple con las tres variables propuestas (los CAP no se constituyeron como espacios de interacción con los cuadros de la burocracia estatal sino que quedaron definidos como instancias de exclusiva participación de think tanks y expertos). Eso hace del CHS un caso paradigmático de cooperación para el diseño de un programa contra la pobreza. Esto difiere mucho de las experiencias de formulación de los programas argentinos (PJJHD, Plan Familias y AUH), donde no parece cumplirse ni siquiera la primera variable, impidiendo la concreción de las dos siguientes.

Sin embargo, cuando se miran las otras etapas del ciclo se constata que en ninguno de los dos países hubo convocatoria a los think tanks por parte del gobierno. Esto abre una ventana para discutir por qué, en el mejor de los casos, actualmente los acuerdos de cooperación entre los gobiernos y los think tanks en el combate a la pobreza en Argentina y Chile se dan en la etapa de formulación. En principio, surgen tres motivos centrales.

Primero, se puede considerar que las posibilidades de participación e incidencia que los think tanks tienen en las etapas de colocación de temas en agenda y formulación de propuestas de políticas contra la pobreza tienen relación directa con su principal ventaja comparativa: la generación de diagnósticos y alternativas de política sobre la base del conocimiento especializado. La gran inversión que hacen los think tanks en recursos humanos especializados y su tendencia a definir su agenda de investigación en conexión con las prioridades de la agenda pública se explican a partir de la necesidad organizacional de contar con investigaciones de calidad, oportunas y pertinentes que puedan ser utilizadas para incidir en las primeras etapas del ciclo (Uña et al., 2010, Braun et al., 2006).

Segundo, la escasa participación e influencia que los think tanks tienen en la etapa de implementación se relaciona con una cuestión de competencias y capacidades, pero también de intereses. La gran mayoría de los think tanks no parecen estar preparados para intervenir activamente en una etapa compleja, que usualmente demanda el contacto directo con los beneficiarios y/o un gran despliegue territorial. El componente del CHS ejecutado por el Programa Puente y la inserción local del PJJHD son ejemplos claros de

un modelo de gestión que no parece corresponderse con las competencias y capacidades más fuertes de los think tanks. En estas circunstancias, la burocracia estatal sigue siendo el actor exclusivo de esta etapa que no solamente está llena de intereses cruzados sino que constituye el escenario donde finalmente se juega el éxito o fracaso de la política pública (Martínez Nogueira, 1995; Cortázar Velarde, 2007; Repetto, 2007a).

Finalmente, la baja participación “orgánica” o “institucional” que los think tanks tienen en la etapa de MyE encuentra su explicación “afuera” de ellos, pues si bien estas organizaciones efectivamente cuentan con capacidades para realizar la tarea, sigue siendo un desafío en el campo de las políticas contra la pobreza articular esquemas de seguimiento y evaluación institucionalizados y abiertos a una pluralidad de actores. Dicho de otro modo: la lucha contra la pobreza necesita de programas que puedan ser monitoreados y evaluados no solamente por el Estado sino también por la sociedad civil. Y ya sea en la normativa de creación o en la práctica concreta, ninguno de los dos programas analizados contó con un esquema de este tipo (los consejos consultivos del PJJHD nunca funcionaron consistentemente como instrumentos de MyE como era el objetivo inicial, y tampoco contaron con la participación de los think tanks). La ausencia de estos esquemas de evaluación abiertos a la sociedad civil y plurales metodológica e ideológicamente, significa prescindir de una herramienta clave no sólo para fortalecer al programa en sí mismo sino también su legitimidad social (Serrano, 2005; Aedo, 2005).⁶⁰

Ahora bien, volviendo al principio: ¿cómo se expresa, en los casos analizados, la jerarquía de las reglas R1, R2 y R3 y los incentivos que de ellas emanan?

⁶⁰ Hay un gran consenso en que el esquema de evaluaciones externas, abiertas a instituciones académicas de prestigio, es una de las principales fortalezas del Oportunidades de México y resultó clave para la que el presidente Fox decidiera en el año 2000 la continuidad del programa tras la salida del PRI del gobierno por primera vez en 70 años. Ver Levy (2006); Uña, Lupica y Strazza (2009); Yaschine et al. (2008).

Cuadro 13: Jerarquía de reglas / instituciones formales e informales

REGLA O INSTITUCIÓN		ARGENTINA	CHILE
R3	Sistema político / Sistema de partidos	✓ Desestructurado, volátil, escasamente programático	✓ Estructurado, estable, orientado a programas
	↓		
R2	Instancias de cooperación entre esferas	✓ No	✓ CHS ✓ CAPs de protección social
	↓		
R1	Programa o acción contra la pobreza	✓ PJJHD, Plan Familias, AUH: acciones eventualmente volátiles (excepto AUH) no integradas en un sistema de protección social articulado	✓ CHS, Previsión Social, CHCC: componentes estables y complementarios del SNPS

El cuadro anterior ofrece un resumen del argumento que se ha intentado sostener a lo largo de este capítulo y expresa la verificación de las hipótesis que guiaron el trabajo:

Primero, se verifica que la participación de los think tanks en el ciclo de los programas estudiados está condicionada por la naturaleza del sistema político, del cual emanan incentivos que luego moldean el proceso de relacionamiento (o no relacionamiento) entre esferas. El caso chileno, en las distintas experiencias abordadas, es un ejemplo de interfaz fluida como consecuencia de los factores estructurales, más allá de la coyuntura. En cambio, el PJJHD puede considerarse un caso donde los factores coyunturales y estructurales atentaron contra la participación de los think tanks; sin embargo, una vez que los aspectos coyunturales más críticos se fueron disipando (desde 2004 en adelante), la interfaz entre esferas no pareció mejorar porque tampoco la estructura de incentivos lo hizo.

Segundo, se puede ver que la cooperación fluida entre los think tanks y la burocracia estatal, a lo largo del ciclo, fortalece a los programas porque entre ambos actores se movilizan un stock de recursos técnicos, políticos y de legitimidad que repercute positivamente. La cooperación ayuda a que los programas sean más consistentes técnicamente y más legítimos socialmente. Lo anterior, a su vez, contribuye a que sean también más sustentables en el tiempo y, por ende, con mayores posibilidades de alcanzar efectividad en el objetivo de reducir pobreza (Stein et al., 2006). Este es el caso

del CHS. Por contrario, la falta de cooperación, aun cuando no sea el único factor interviniente, reduce este margen de efectividad porque se desaprovechan recursos valiosos para diagnosticar, consensuar, formular, evaluar y, especialmente, aprender.

Para terminar, una reflexión general. Muy a menudo los análisis sobre el vínculo especializado y la gestión pública están teñidos de normativismo o sentido prescriptivo. Suelen concentrarse en argumentar por qué es bueno que se utilice evidencia para elaborar políticas públicas y por qué es malo no hacerlo. Este trabajo no escapa a eso. Sin embargo, lo que habitualmente se pasa por alto es el papel que juegan las reglas, los incentivos y los intereses. Ésta es la óptica que ha intentado incorporar este trabajo. Ha intentado mostrar cómo, más allá de lo bueno que pueda resultar utilizar conocimiento en el ciclo de las políticas de combate a la pobreza, existen factores coyunturales y estructurales que moldean una canasta de incentivos que operan como condicionantes fuertes del comportamiento individual, tanto de los think tanks como de los decisores gubernamentales. Esto tiene que ver con lo que dice Gourevitch cuando señala que “al forjar la política, los actores y el Estado interactúan. La interacción es afectada por las reglas y las instituciones por las que actúan” (1993: 268). O como sostiene González Rosetti (citado en Repetto, 2008:27-28) cuando afirma que el sistema político del país, sus instituciones formales e informales, sus sistema de partidos y las relaciones Estado-sociedad vigentes, que son resultado de su historia política reciente, funcionan como un entramado o marco para quienes toman decisiones y para otros actores o grupos sociales que participan del proceso, y define la posición de influencia de éstos últimos –entre los que se encuentran, por ejemplo, los grupos económicos, los trabajadores organizados, la burocracia y los grupos de la sociedad civil-. Por ello, cuando se recomienda mejorar el diálogo entre esferas, es imprescindible mirar qué condiciones coyunturales y estructurales existen para hacerlo. Pues en condiciones desfavorables no resulta descabellado encontrar que las racionalidades individuales de los think tanks y de los decisores gubernamentales primen por sobre aparente interés general de contar con mejores políticas públicas. Y esa realidad, que muchas veces no buscamos pero está ahí presente, termina siendo un límite fuerte a la más bienintencionada expresión de deseos.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao (2002): “La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en M. Cavarozzi y J.M. Abal Medina (comps.) El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.

Abelson, Donald (2006): *A Capitol Idea*. Canadá, McGill-Queen’s University Press.

Abelson, Donald (2009): *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Second Edition. Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.

Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto (2001): *Marco de análisis de las políticas sociales*, Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina, BID-CEDI, 31 de diciembre 2001.

Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto (2007): *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Acuña, Carlos H. (2009): “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre Institutos de Investigación de Políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”, en V. Weyrauch (comp.) Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina, Buenos Aires, CIPPEC.

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), FLACSO Costa Rica y SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2009): *Informe Barómetro, la medición de la función pública*. Disponible en www.funcionpublica.org

Aedo, Cristian (2005): *Transferencias de ingreso: una nueva forma para asignar el gasto social*, mimeo.

Aguilar Villanueva, Luis (1996a): *La hechura de las políticas públicas*, México: Editorial Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1996b): *La implementación de las políticas públicas*, México: Editorial Porrúa.

Aguilera, Carolina (2007): “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales,” en América Latina Hoy, agosto, año/vol. 46 Universidad de Salamanca, España.

Aguilera, Carolina (2009): Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet, documento de trabajo del Programa de Gobernabilidad, FLACSO Chile.

Alcántara, Manuel (2004): *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. ICPS: Barcelona.

Alonso, Guillermo (2007): “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”, en G. Alonso (editor) Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2006): *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, mimeo, INDES, Washington DC.

ANSES (2007): *El Plan de Inclusión Provisional: un primer análisis de sus resultados*, Junio 2007.

Arenas, Alberto y Julio Guzmán Cox (2003): *Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena*, Santiago de Chile: CEPAL.

Arias Feijoo Jimena (2008): *El proceso de toma de decisión de las políticas sociales de la emergencia, 2002-2003. El programa Jefes de Hogar como caso de estudio*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Quinta Promoción, Universidad de San Andrés.

Asesorías para el Desarrollo (2004): *Estudios de los Factores Resilientes y del Capital Social y Humano de los Participantes en el Sistema Chile Solidario*, Informe Final, estudios subcontratado por el FOSIS, Santiago.

Asesorías para el Desarrollo (2005a): *Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema de Protección Social Chile Solidario*, Informe Final de estudio realizado para MIDEPLAN, Santiago.

Asesorías para el Desarrollo (2005b): *Familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el Programa Puente del Sistema Chile Solidario*, Informe Final de estudio realizado para MIDEPLAN, Santiago.

Baier, Gerald y Herman Bakvis (2001): “Think Tanks and political parties: competitors or collaborators?”, en ISUMA, *Canadian Journal of Policy Research*, vol 2, n° 1, primavera. Versión en español en A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

Barbeito, Alberto, Noemí Giosa-Zuazua y Corina Rodríguez Enríquez (2005): *La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, Serie Documentos de Trabajo No. 3, Proyecto Crisis OIT, Buenos Aires.

Bate, Peter (2004): “La historia detrás de Oportunidades”, en BIDAmérica, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre.

Beccaria, Luis (1994): *Enfoques para la medición de la pobreza*, documento de trabajo No. 1, CEDES, Buenos Aires.

Bellettini, Orazio (2006): *El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina*, en A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks

y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Baytelman, Yael, Kevin Cowan, José De Gregorio (1999): *Política económico – social y bienestar: el caso de Chile*. Serie Económica 56, Junio, Universidad de Chile.

BID – DRP (2006): “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Koldo Echebarría (Ed.) Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

Bonvecchi, Alejandro y Catalina Smulovitz (2008): “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos”, en G. Cruces et al. (comps.) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas, Buenos Aires, Banco Mundial.

Botana, Natalio (2006): Poder y hegemonía: el régimen político después de la crisis. Buenos Aires: Editorial Emecé.

Braun, Miguel, Antonio Cicioni y Nicolás Ducoté (2002): *Policy Implementation Think Tanks in Developing Countries? Lessons from Argentina*. Fundación CIPPEC, Buenos Aires. Disponible en www.cippec.org

Braun, Miguel, Antonio Cicioni y Nicolás Ducoté (2004): “Should Think Tanks do Policy Implementation in Developing Countries”, en D. Stone y A. Denham (eds.) Think Tanks Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester, Manchester University Press.

Braun, Miguel, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch (2006): “Lejos de Thinktanklandia: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo”, en A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Brodersohn, Mario (2008): *Reformas en la Seguridad Social en Argentina y Chile: un contraste aleccionador*, Informe Especial N° 384, Econométrica.

Brunner, José Joaquín (1993): “Contribuye la investigación a la toma de decisiones?”, en Revista Colombiana de Educación, No. 27, Bogotá: CIUP, 1993.

Brunner, José Joaquín (1996): "Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento", en Nueva Sociedad No. 146, p. 111 y ss.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis políticas, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Camou, Antonio (2006): *El Saber detrás del Trono*, en A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Campos, Luis; Eleonor Faur y Laura Pautassi (2007): *Programa Familias por la Inclusión Social: entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Colección Investigación y Análisis No. 4, CELS: Buenos Aires.

Caneles, M. (2004): *Evaluación del Estado de Avance del Sistema Chile Solidario*, Informe para MIDEPLAN, Santiago.

Caplan, Nathan (1979): *The Two – Communities Theory and Knowledge Utilization*. American Behavioral Scientist Literature, Political Studies.

Castiñeira, Ramiro (2007): *El impacto fiscal de la reforma previsional*, Informe Especial N° 376, Econométrica.

Cavarozzi, Marcelo (1996): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011): *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina 2010*. Disponible en www.eclac.org

Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka (2004): *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Serie Financiamiento del Desarrollo, Documento N° 151, CEPAL.

Cingolani, Luciana (2008): *La inestabilidad de las políticas públicas: aportes sobre sus determinantes, sus consecuencias y su abordaje metodológico. Evidencias de Argentina y Brasil*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Octava Promoción, Universidad de San Andrés.

CIPPEC (2009): *Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC – Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Disponible en www.cippec.org

Cleary, Eda (2007): *Chile, entre la imagen del éxito y los fantasmas del subdesarrollo 1989 – 2007*, Documento publicado en www.top.org.ar

Cociña, Matías y Sergio Toro (2009); “Los think tanks y su rol en la arena política chilena”, en E. Mendizábal y K. Sample (comps.) Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina, Perú, IDEA – ODI.

Colina, Jorge; Osvaldo Giordano; Alejandra Torres y Marcelo Cárdenas (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*. Disponible en www.idesa.org

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2007): “Una mirada estratégica y gerencial de la

implementación de los programas sociales”, en J. C. Cortázar Velarde (ed.) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Coser, Lewis (1965): *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*, México: Fondo de Cultura Económica.

Cheresky, Isidoro (2006): “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”, en I. Cheresky (compilador) La política después de los partidos, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Chile 21 (2002): *Opiniones sobre las reformas de Lagos*. Documento disponible en www.chile21.cl

Ducoté, Nicolás (2006): “El desarrollo de algunas capacidades internas críticas para la incidencia efectiva de los think tanks en políticas públicas”, en A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Evans, Peter (1996) “El estado como problema y como solución”, en Revista Desarrollo Económico Vol.35, No. 140.

FLACSO (2006): *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*. Informe Final, Buenos Aires, Argentina.

Felder, Ruth (2005): “Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos”, en M. Thwaites Rey y A. López (editoras) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Buenos Aires: Prometeo Libros.

FOSIS (varios años) *Estudios de Satisfacción de Usuarios*, el último corresponde al año 2006 y fue realizado por Adimark, Santiago.

Galasso, E. (2006): *With their effort and one opportunity. Alleviating extreme poverty in Chile*, documento, Development Research Group, World Bank, USA.

Gárate, Manuel (2008): “Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario”, en Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index11152.html>

Garcé, Adolfo (2006): “Una interfase estrecha e inestable. Think tanks y partidos políticos en Uruguay”, en A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Garcé, Adolfo (2009): “Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina. Estudio marco”, en E. Mendizábal y K. Sample (comps.) Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina, Perú, IDEA – ODI.

Gasparini, Leonardo, Francisco Haimovich y Sergio Oliveri (2007): “Labor informality effects of a poverty-alleviation program”, Documento de Trabajo No. 53, La Plata: CEDLAS.

Golbert, Laura (2004): *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Disponible en www.cepal.org

Golbert, Laura (2007): “Aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Argentina”, en I. Arriagada (coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, CEPAL, Santiago de Chile.

González Bombal, Inés (1996): *La visibilidad pública de las asociaciones civiles*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Documento CEDES 116.

González Bombal, Inés (2006): “Actores e intereses de la sociedad civil”. Ponencia presentada en el taller La incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas, organizado por INICIATIVAS para el fortalecimiento democrático y social (UDES-FLACSO-CELS), Buenos Aires, 25 de octubre de 2006.

González Bombal, Inés; Candelaria Garay y Fernanda Potenza (2003): *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Universidad de San Andrés.

González Bombal, Inés y Rodrigo Villar (2003): *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Gourevitch, Peter (1993): *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Grindle, Merilee (1996): *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge Studies in Comparative Politics.

Grupo de Política Social (2010): A ocho años de su inicio, qué hacer con Chile Solidario? Año 2, No. 3, Junio, Santiago de Chile. Disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

Hardy, Clarisa (1997): *La reforma social pendiente*. Ediciones de Chile.

Hildebrand, Mary y Merilee Grindle (1997): “Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?”, en M. Grindle (ed.) *Getting Good Government*, Boston: Harvard University Press.

Hintze, Jorge (2002): *Capacidad institucional y profesionalización*. Documento publicado en www.top.org.ar

Huneus, Carlos (s/f): “La democracia presidencial en Chile”, artículo disponible en www.juridicas.unam.mx

Iacoviello, Mercedes (2009): *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Chile*, Evaluación Final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil (CH-L 1008). Septiembre 2009. Mimeo.

IFPRI (2000): *¿Está dando buenos resultados el Progreso? Síntesis de evaluación de impacto*” Disponible en www.oportunidades.gob.mx

INSP y CIESAS (2006): *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Disponible en www.oportunidades.gob.mx

Isuani, Aldo (2007): “Política Social en la Región: desafíos políticos y de gestión”, en Reforma y Democracia No. 38, Revista del CLAD, Junio de 2007, Caracas

Isuani, Aldo (2008): “La política social argentina en perspectiva”, en G. Cruces et al. (comps.) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

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 A. Garcé y G. Uña (comps.) Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Leiras, Marcelo (2007): *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos y el gobierno democrático en Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

León, Arturo (2007): *Notable disminución de la pobreza*. Artículo disponible en www.chile21.cl

Levy, Santiago (2006): *Progress against poverty. Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades Program*, Washington: Brooking Institution.

Lijphart, Arend (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Editorial Ariel.

Lo Vuolo, Rubén (2002): “¿Ingreso Ciudadano?”. Publicado en Revista 3 Puntos N° 250. Disponible en www.ciepp.org.ar

Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito (2003), *El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina*. Disponible en www.ingresociudadano.org

López Zadicoff, Pablo y Jorge Paz (2003): *El Programa Jefes y Jefas de Hogar. Elegibilidad, Participación y Trabajo*. Documento de trabajo N° 242, UCEMA.

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

Manin, Bernard (1993): “Metamorfosis de la representación política”, en F. Calderón y M. Dos Santos (comp.) ¿Qué queda de la representación política? Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Mainwaring, Scott and Timothy Scully (1995): *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

Marchionni, Mariana y Adriana Conconi (2008): Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingreso, en G. Cruces et al. (comps.) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

Martínez Gallardo, Cecilia (2005): *Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Columbia University, New York.

Martínez Nogueira, Roberto (1992a): “La reforma del Estado en Argentina: la lógica política de su problemática organizacional”, en Revista de FLACSO México, 1992.

Martínez Nogueira, Roberto (1992b): “La reforma del Estado: la tarea por delante”, en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto, Buenos Aires, 1992.

Martínez Nogueira, Roberto (1995): *Análisis de políticas públicas*, documento nro. 22. Buenos Aires: FORGES.

Martínez Nogueira, Roberto (1997): “Entre la continuidad y el cambio en la institucionalización de las ciencias sociales: el Instituto Torcuato Di Tella y la Corporación de Investigaciones para Latinoamérica”, en Revista REDES, Vol. IV Nro. 9, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 93-137.

Martínez Nogueira, Roberto (1998a): “El tercer sector: por qué y para qué”, en Revista Oikos, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Martínez Nogueira, Roberto (1998b): “La construcción institucional de la pobreza”, en Revista Oikos, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Martínez Nogueira, Roberto (2001a): “Estado, Sociedad Civil y Gestión Pública”, en revista *Encrucijadas*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2001.

Martínez Nogueira, Roberto (2001b): “Historia, Aprendizaje y Gestión Pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado Remanente”. Trabajo presentado en el seminario *Historia y Políticas Sociales*, Universidad Nacional General San Martín, 2001.

Martínez Nogueira, Roberto (2002): “Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas.

McGann, James (2007a): *Global Trends in Think Tanks and Policy Advice*. Policy Research Institute, Philadelphia, USA. Disponible en www.fpri.org

McGann, James (2007b): *Think tanks and policy advice in the US: academics, advisors and advocates*. London; New York, NY: Routledge.

McGann, James (2010): *The Global Go – To Think Tanks: The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. Policy Research Institute, Philadelphia, USA. Disponible en www.fpri.org

MECON (2006): *Informe Económico Trimestral No 58*, Buenos Aires. Disponible en www.mecon.gov.ar

Medeiros, María Paz; Carmen Sánchez y Rodrigo Castro (2006): *Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario*. Serie Informe Social N° 100. Disponible en web www.lyd.com

Mendizábal E. (2006): *Building Effective Research Policy Function and Form*. WP 276, ODI, London, UK.

MIDEPLAN (2000): *Gasto Social sectorial*. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.

MIDEPLAN (2002): *Sistema Chile Solidario*. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.

MIDEPLAN (2006): *Chile Solidario*. Disponible en www.iadb.org

Minujin, Alberto y Gabriel Kessler (1995): *La nueva pobreza en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Planeta.

Moreno, Juan Martín (2008): “¿Ud. volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina”, en G. Cruces et al. (comps.) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

Moulián, Tomás (1997): *Chile Actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Mustapic, Ana María (2002): “Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos”, en América Latina Hoy, vol. 32, Universidad de Salamanca, España.

Neilson, Stephanie (2001): *Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A literature Review*. IDRC - Supported Research and its Influence on Public Policy, Evaluation Unit, IDRC, Canadá.

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.

OIT (2010): Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares, F. Bertranou (coord.) Proyecto ARG/06/01M/FRA, Buenos Aires: OIT-Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.

Oszlak, Oscar (2006): “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *Revista Post Data* N 11, Abril.

Oszlak, Oscar (2009): “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”, en CIPPEC Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil. Buenos Aires: Fundación CIPPEC – Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1976): *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES-CLACSO No.4 Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (1991): *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documento de Trabajo publicado en www.top.org.ar

Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007): “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”, en Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol. XXXVII: 1 2007.

Palma Julieta y Raúl Urzúa (2005) *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario*. Colección Políticas Sociales nro. 12, Universidad de Chile.

Pautassi, Laura, Julieta Rossi y Luis Campos (2003): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficios sin derechos?*, Buenos Aires: CELS. Disponible en www.cels.org.ar

Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2006): *La política importa*. Washington: BID – IDEA.

Pfeffer, Jeffrey (2000): *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*, Oxford University Press: México.

Philpott, Anne (1999): *Twists in the Mwanza tale: Did one HIV research study shift global policy?*. Citado en Neilson (2001).

Pollard, Amy y Julius Court (2005): *How Civil Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A literatura review*. WP 249, ODI, London, UK.

Pousadela, Inés (2006): *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Serie Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual.

Przeworski, Adam (1998): “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente”, en Revista Argentina de Ciencia Política N° 2, Buenos Aires: EUDEBA.

Puryear, Jeffrey (1994): *Thinking politics: intelectual and democracy in Chile 1973-1988*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Quintana, Paula (2011): “Protección Social en Chile: avances y desafíos en la experiencia 1990-2010”, presentación realizada en el marco de los Diálogos de Protección Social organizados por CIPPEC, la Universidad de San Andrés y la Fundación Tzedaká, 22 de julio de 2011.

Raczynski, Dagmar (2002): *Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile*, Centro de política social para América Latina. Documento electrónico: www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo.

Raczynski, Dagmar (2008): *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Trabajo realizado en el marco del proyecto Uma Nova Agenda Económica y Social para América Latina, Instituto Fernando Enrique Cardoso y CIEPLAN, San Pablo, Brasil.

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>

Reimers, Fernando y Noel McGinn (1997): *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*, Connecticut and London: Praeger.

Repetto, Fabián (1998): *La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación*. Documento de trabajo N° 12, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad – Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional

Repetto, Fabián (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Repetto, Fabián (2002): “Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de segunda generación”, Resumen Ejecutivo del trabajo realizado para la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social Institutional Aspects of the Combat to Poverty: A Comparative Analysis, Banco Interamericano de Desarrollo.

Repetto, Fabián (2004): *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Serie Documentos de Trabajo I-52, INDES-BID, Washington DC.

Repetto, Fabián (2007a): “Una mirada política de la implementación y el desarrollo social...o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación”, en J. C. Cortázar Velarde (ed.) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo,

Washington DC.

Repetto, Fabián (2007b): “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del ‘tesoro perdido’ de la política social latinoamericana”, en G. Alonso (editor) Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Repetto, Fabián (2008): *Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros*, mimeo.

Repetto, Fabián (2009): “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social”, en M. Chiara y M. Di Virgilio (coords.) Manual de gestión de la política social, UNGS, Buenos Aires: Prometeo Libros.

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*. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID.

Repetto, Fabián y Luciano Strazza (2010): *Relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio. El caso argentino*. Mimeo. Documento preparado para la Red de Políticas Basadas en Evidencia (EBPDN, por su sigla en inglés).

Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou (2010): *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para protección social a un año de su creación*, Documento de Políticas Públicas No 88, CIPPEC.

Ringold, Dena y Rafael Rofman (2008): “Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario”, en G. Cruces et al. (comps.) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007): “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en G. Alonso (editor) Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rodríguez Larreta, Horacio y Gonzalo Robredo (1999): *El desafío de la igualdad*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Rodríguez Larreta, Horacio y María Eugenia Vidal (2005): *Qué hacer con el default social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

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 (Progesa): México*. Informe final elaborado para CIDE.

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

Serrano, Claudia (2005b): *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, N° 70, CEPAL, Santiago.

Sherwood Truitt, Nancy (2000): “Think Tanks in Latin America”, en J. McGann y R. Weaver Kent (comps.) *Think Tanks y Civil Societies*. Disponible online.

Silva, Verónica (2004): “Chile Solidario”. Ponencia presentada en el Segundo Taller Internacional sobre Transferencias Condicionadas en Efectivo. 26 al 29 de abril de 2004, San Pablo, Brasil.

Sorj, Bernardo y Simón Schwartzman (2007): *Democracia y actores del conocimiento en América Latina*. Proyecto Plataforma Democrática, Centro Edelstein de Ciencias Sociales.

Stein, Ernesto; Mariano Tommasi; Koldo Echebarría; Eduardo Lora y Mark Payne (2006): *La política de las políticas públicas*, Washington DC: David Rockefeller Center For Latin American Studies, Harvard University.

Stone, Diane (1996): *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass & Co.

Stone, Diane (2000): *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.

Stone, Diane (2004): *Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Contesting Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes*, *Comparatives Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy*.

Stone, Diane (2005): “Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition”. Trabajo preparado para el Asian Development Bank Institute Symposium How to strengthen policy-oriented research and training in Viet Nam.

Stone, Diane; Simon Maxwell y Michael Keating (2001): *Bringing Research and Policy*. International Workshop funded by the UK Department for International Development, Radcliffe House, July 2001.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003): *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Editorial Biblos

Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Editorial Taurus.

Székely, Miguel (2006): *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*”, México D.F: PNUD. www.iadb.org/publications

Tamayo Sáez, Manuel (1997): “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañon y E. Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid: Editorial Alianza.

Tanaka, Martín; Rodrigo Barrenechea y Jorge Morel (2010): *La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio*. Trabajo realizado para la Red de políticas basadas en evidencia (EBPDN) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), mimeo.

Teichman, Judith (2007): “Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks en México and Chile”, en Global Governance N° 13.

Thompson, Andrés (1994): *Think Tanks en la Argentina: conocimiento, instituciones y política*, Documento CEDES N° 102, Serie Organizaciones No Gubernamentales y Filantropía, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2003): *La (des) ilusión privatista*, Buenos Aires: Editorial del Rojas – Eudeba.

Tironi, Eugenio y Felipe Agüero (1999): “Sobrevivirá el nuevo paisaje chileno?”, en Estudios Públicos No. 74.

Tokman, Víctor (2006): *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 170, CEPAL, Santiago.

Torre, Juan Carlos (2003): “Los huérfanos de la política de partidos”, en Desarrollo Económico, N° 168, Vol. 42, Buenos Aires, enero-marzo 2003.

UNDP (2003): *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy. The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy: Experiences from Central and Eastern Europe, Bratislava*, UNDP Regional Bureau from Europe and the Commonwealth of Independent States.

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

Uña, Gerardo; Gisell Cogliandro y Juan Labaqui (2004): *Políticas Públicas y toma de decisiones: los think tanks en Argentina*. Documento de Trabajo, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

Uña, Gerardo, Nicolás Bertello, Luciano Strazza y Ariel Melamud (2008): *Solvencia Fiscal de las Finanzas Nacionales: el gasto social como eje para lograr equilibrio presupuestario en el mediano plazo*, documento de trabajo, Fundación Siena.

Uña, Gerardo, Carina Lupica y Luciano Strazza (2009): “Think Tanks y Pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el Mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile and México”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 44, Junio, Caracas.

Uña, Gerardo, Carina Lupica y Luciano Strazza (2010): *Think tanks, decisores gubernamentales y actores políticos: factores críticos para fortalecer el vínculo entre el*

conocimiento y las políticas públicas en Argentina, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer – Fundación Siena.

Valenzuela, Arturo (1978): *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago de Chile: FLACSO.

Valenzuela, Arturo (1996): “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, en Estudios Políticos nro. 64, Santiago de Chile.

Vergara, Pilar (1990): *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile.

Vergara, Pilar (1993): *Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático*, Serie Estudios Sociales, FLACSO, Santiago de Chile.

Vinocur, Pablo y Leopoldo Halperin (2004): *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Documento 85, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.

Weyrauch, Vanesa (2009): *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina*, Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Yaschine, Iliana y Mónica Orozco, (2007): *The envolving Anti-Poverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progresas and Oportunidades*. Versión borrador.

Yaschine, Iliana; Citlalli Hernández y Ana Nuñez (2008): “Estudio de caso: Una mirada a la evaluación de impacto del Progresas-Oportunidades en México”, en Wayne Parsons, Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México DF, FLACSO.

San Andrés

ANEXO

LISTADO DE EXPERTOS / REFERENTES ENTREVISTADOS

Argentina	Pablo Vinocur	Experto en políticas sociales. Ex Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (2001) y ex Jefe de Asesores de la Vicejefatura de Gabinete de la Nación (2002).
	Eduardo Serantes	Ex Director de Cáritas Argentina. Presidente de la Comisión Nacional Justicia y Paz, de la Comisión Episcopal de la Pastoral Social – Argentina.
	Irene Novacovsky	Investigadora experta en políticas sociales. Ex investigadora del SIEMPRO.
	Daniel Arroyo	Experto en políticas sociales. Ex Viceministro de la Nación (2003-2007). Ex Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2007-2009).
	Eduardo Amadeo	Experto en políticas sociales. Ex Secretario de Desarrollo Social de la Nación (1995-1998).
	Aldo Isuani	Experto en políticas sociales. Secretario de la Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social (2001).
	Roberto Martínez Nogueira	Experto en gestión pública.
Chile	Dagmar Raczynski	Experta en políticas sociales. Ex investigadora de CIEPLAN y directora de Asesorías para el Desarrollo.
	Rodrigo Castro	Experto en políticas sociales y ex director del programa social de Libertad y Desarrollo.
	Sergio Toro	Experto en instituciones de gobierno y think tanks. Investigador de CIEPLAN.

San Andrés