

II. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas

Isomorfismo en los programas de lucha contra la pobreza.

Los Programas *Oportunidades* y *Puente**

MARCELO SALAS**

Artículo Recibido: 11/07/2009

Artículo Aprobado: 27/01/2010

Para citar este artículo: Salas, Marcelo (2010). "Isomorfismo en los programas de lucha contra la pobreza. Los Programas *Oportunidades* y *Puente*", en *Desafíos*, Vol. 22 No. 1, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 57-101.

Resumen

El presente artículo pretende analizar la tendencia hacia la homogeneidad que han presentado los programas de lucha contra la pobreza en América Latina en los últimos 20 años. Se propone el estudio en profundidad de dos de los casos más exitosos y renombrados de la última modalidad de intervención de los gobiernos regionales: los Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. Para

* Con el apoyo del Programa Alþan, programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina, beca n° E07M401256AR. El autor desea agradecer los comentarios y aportes realizados por los profesores Dr. Salvador Aguilar Solé (UB) y Dr. Pablo Forni (USAL-CONICET), igualmente quiere expresar su gratitud a los evaluadores anónimos de este artículo.

** Candidato a Doctor en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, sede Buenos Aires. Beca financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Su sede de trabajo es la Universidad del Salvador (IDICSO-USAL) Correo electrónico: marcelosalas7@yahoo.com.ar

Desafíos, Bogotá (Colombia), (22-1): 57-101, semestre I de 2010

llevar a cabo nuestro objetivo se realizó un estudio descriptivo con la intención de remarcar las similitudes y diferencias relevantes en cada uno de los casos. En este trabajo tomó especial relevancia el papel asumido por los organismos internacionales como fuentes de recursos financieros y normativos para los gobiernos de los países de la región.

Palabras claves: *isomorfismo institucional, políticas sociales, organismos internacionales, América Latina.*

Isomorphism in programs to combat poverty. The programs “Oportunidades” and “Punto”

Abstract

This article tries to analyze the homogeneity tendency present in the Latin American's programs against the poverty. The paper compares two effective programs of last generation, characteristic of a set of programs: the Conditional Cash Transfer Programs. In order to find answer to the investigation question we decided to use a design with a descriptive emphasis, our interest was to characterize and to compare the selected programs, which allowed to understanding the process which these programs tend to homogeneity. In this work the role assumed by the international organisms like financial and normative sources took special relevance for the governments of the region.

Keywords: *institutional isomorphism, social policies, international organisms, Latin America.*

Presentación de la investigación

Desde comienzos de la década de los noventa se asiste en América Latina a un llamativo proceso de homogeneización en los modos de intervención de los programas de lucha contra la pobreza. El fenómeno coincide con una situación inédita: la decisión de los organismos internacionales (OI) presentes en la región de convertirse en actores principales de la política social.

En este mismo periodo, la definición de la pobreza ha virado hacia posturas que rechazan una definición unidimensional, como aquéllas que se basan exclusivamente en los ingresos o el consumo. Hoy se acepta que la pobreza responde a múltiples dimensiones que, a su vez, son relativas al contexto donde se generan, sin embargo, las políticas sociales de la región no han generado programas diferenciados para cada una de las situaciones presentes en los distintos países. En cambio, se observa la puesta en marcha de un conjunto de programas llamativamente similares.

Esta tendencia pareciera responder a la estructuración de lo que en sociología de las organizaciones se conoce como un campo organizacional, es decir, en estos últimos 25 años observamos la generación de un área reconocible de institucionalidad, donde las distintas organizaciones encargadas de la producción de la política social son cada vez más identificables (DiMaggio y Powell, 1983).

Para DiMaggio y Powell, el concepto que mejor captura el proceso de homogeneización de los actores organizacionales es isomorfismo organizacional, el cual consiste en que, dentro de un mismo campo organizacional, se restringe la fuerza de unidad de una población dada para llevarla a parecerse al conjunto de la población según las condiciones planteadas por el medio. Si bien esta propuesta se encuentra dentro del análisis sociológico de las organizaciones, entendemos que puede ser igualmente aplicada al campo de la política social.

Este enfoque nos lleva a plantear la siguiente pregunta: ¿cómo los gobiernos nacionales se adaptan a las presiones de los OI en la formulación de programas de lucha contra la pobreza? Para responder

decidimos comparar dos programas vigentes de última generación: el Programa Oportunidades de México y el Programa Puente de Chile. Ambos programas son característicos de un conjunto de programas que surgieron a principios de la presente década conocidos como Programas de Transferencias Condicionada (PTC).¹ Los dos países cuentan con una larga trayectoria en la lucha contra la pobreza y sus programas son constantemente citados por sus propuestas innovadoras.

Para hallar una respuesta a la pregunta de investigación se optó por un diseño con un marcado énfasis descriptivo con la intención de caracterizar y comparar los programas seleccionados, lo que nos permitió comprender el proceso por el cual tienden hacia la homogeneidad.

El trabajo de campo consistió en la recolección de información de documentos oficiales de los programas, así como de material de los OI participantes, evaluaciones externas y otros artículos, con el fin de generar un conjunto de categorías relevantes que nos permitiera comparar los programas y de esta forma establecer sus similitudes y diferencias, así como las conexiones necesarias con el contexto general de las políticas sociales latinoamericanas.

Por otra parte, se recolectaron datos descriptivos de la situación de pobreza de los dos países para completar la comparación de los programas y datos que aportaron a la identificación de indicadores de la injerencia de los OI en el diseño de las políticas sociales de la región.

El proceso de la investigación fue predominantemente cualitativo, pues nuestra intención fue hacer una descripción exhaustiva de los procesos sociales. El análisis del material no consistió en la estimación cuantitativa de parámetros de un universo dado, sino en un estudio comparativo de las propuestas de un conjunto de actores dentro de un contexto determinado y en circunstancias situadas en un tiempo específico. Dicho análisis implicó la formulación de conceptos que se crean en el continuo ir y venir de la información empírica a la construcción teórica.

¹ Traducción del inglés: Conditional Cash Transfer Program.

Optamos por este diseño, ya que advertimos en la revisión de la literatura que, aunque existen distintos trabajos que estudian la existencia de campos organizacionales y presiones isomórficas y mucho material sobre el análisis de las políticas sociales latinoamericanas, no hay antecedentes que intenten vincular ambos campos.

1. Aportes del nuevo institucionalismo sociológico para el análisis de las políticas sociales

Existe en la sociología de las organizaciones una larga tradición teórica y empírica enmarcada, a su vez, dentro de la tradición institucional y el nuevo institucionalismo. Una de las ideas más relevantes parte de los aportes de Philip Selznick (1949), quien señala que la dinámica organizacional se ve frecuentemente afectada por fuerzas externas provenientes de su medio ambiente institucionalizado. Ante esta situación, los actores organizacionales, como los Estados y los gobiernos, necesitan desarrollar estructuras y comportamientos que les permitan superar los embates de dichas fuerzas institucionales. De esta forma, las estructuras organizacionales buscan la adaptación no solamente guiadas por los requerimientos de tipo económico o técnico.

Otro concepto interesante se deriva del hecho de que, al realizar adaptaciones estructurales, los actores organizacionales a menudo se desvían de su misión formal, esto puede suceder, por ejemplo, cuando las reglas y los procedimientos de gestión se convierten en fines, lo que Robert Merton (1964) llama “desplazamiento de metas”. Por esta razón resulta evidente que las organizaciones poseen una dimensión simbólica que se expresa con reglas y procedimientos institucionalizados que tienden a ser incompatibles con la eficiencia organizacional y con el desempeño efectivo de tareas (Meyer y Rowan, 1977 y DiMaggio y Powell, 1983 y 1991).

Desde esta perspectiva se asume que las presiones del contexto institucional, conformado por mitos y rutinas, se legitiman y se convierten en generadoras potenciales de pautas de comportamiento socialmente aceptadas que propician en los actores organizacionales una tendencia a la uniformidad y a la estabilidad, más que a la diversidad y al cambio (Meyer y Rowan, 1977). Esta asunción replantea la noción

del paradigma racional que considera que el actor organizacional es capaz de decidir con plena autonomía el destino de una entidad, es un giro hacia explicaciones culturales y cognoscitivas que no pueden ser reducidas a las agregaciones de los motivos o a los atributos de los individuos (DiMaggio y Powell, 1991).

La “maduración” de este tipo de actores responde a la construcción de un entramado simbólico, más que a sus “funciones”. Dichos actores cumplen sus acciones no por la búsqueda de la efectividad en el logro de sus objetivos, sino a partir de la racionalización de “mitos y ceremonias” que se legitiman en el ambiente organizacional y facilitan su supervivencia. Los “mitos” se convierten en técnicas institucionalizadas consideradas adecuadas y racionales por los actores que las utilizan al margen de su posible impacto positivo en el desempeño organizacional (Meyer y Rowan, 1977).

La tarea esencial de los actores organizacionales, entonces, es evitar la ilegitimidad que puede provocar no adecuarse a los mitos racionalizados, lo que a su vez podría dificultar el acceso a los recursos necesarios para el éxito. En la práctica, los esfuerzos de adecuación mantienen las apariencias y le dan validez a una organización; se debe mantener la apariencia de que los mitos efectivamente funcionan (Meyer y Rowan, 1977).

La búsqueda de la legitimidad se vuelve una dinámica común entre las organizaciones de un mismo campo provocando la adopción generalizada de estructuras homogéneas. De esta manera, las organizaciones de un mismo campo organizacional tienden a volverse “isomorfas” (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983 y Scott, 1991).

Según DiMaggio y Powell (1983), el isomorfismo puede originarse de dos modos: i) de la competición y adecuación de organizaciones individuales a cambios en el mercado, lo que denominan isomorfismo competitivo y ii) de la competición por diferentes factores, como la influencia política o la búsqueda de legitimación, llamado isomorfismo institucional; este isomorfismo es el que utilizaremos para abordar nuestros casos de estudio.

Estas presiones incluyen una idea de poder (de otras organizaciones dominantes, del Estado o del entorno próximo a la organización) para forzar la conformidad en cuanto a la estructura y los modos de hacer. Los actores organizacionales “aceptan” las presiones para intentar lograr un éxito parecido al de otras organizaciones, o simplemente para parecer más aceptables.

Por lo tanto, las organizaciones en su proceso de institucionalización sufren procesos isomórficos que les proveen dos ventajas principales: ser reconocidas como legítimas o válidas por su entorno y disminuir la incertidumbre.

A medida que incorporan mitos institucionales, los actores organizacionales tienden a dejar la eficiencia en un segundo plano, lo que genera ciertas inconsistencias en las que las reglas institucionales o ceremoniales pueden entrar en conflicto con el quehacer cotidiano de los actores. En caso de que se opte por privilegiar la eficiencia, la organización podría estar arriesgando su legitimidad.

Con base en esto, DiMaggio y Powell señalan que el proceso de isomorfismo puede presentar tres diferentes mecanismos de presión:

1. **Isomorfismo coercitivo:** resulta de presiones tanto formales como informales que se expresan como una fuerza de persuasión o invitación a coludirse, por ejemplo, algunos cambios organizacionales se pueden dar como respuesta a cambios que proponen los gobiernos.
2. **Isomorfismo mimético:** es una respuesta a la incertidumbre. Las organizaciones copian ejemplos de otras más exitosas, por ejemplo, modelos de gerencia y usos de tecnologías que favorecen la legitimación y el ahorro en término de costos.
3. **Isomorfismo normativo:** alude a la profesionalización. Son presiones que se establecen por socialización en el intercambio de información donde las profesiones ayudan a reconocer jerarquías, centros y periferias.

DiMaggio y Powell utilizan estos tres mecanismos de presión para desarrollar un conjunto de hipótesis que tienden a explicar la ocurrencia

del cambio organizacional vía los distintos isomorfismos. Nosotros basaremos nuestro planteamiento en una de ellas que expresa que “Cuanto mayor es el grado de dependencia de una organización de un campo organizacional a una sola fuente (o similar) de apoyo para los recursos vitales, mayor es el nivel de isomorfismo” (1983: 155).²

La centralización de los recursos dentro de un campo causa directamente la homogeneización poniendo a las organizaciones bajo presiones similares a las de los mismos proveedores de recursos, de esta manera se trabaja recíprocamente con la ambigüedad tanto de la incertidumbre como de los objetivos para aumentar su impacto. En este punto nos parece central la entrada de los OI como fuentes de financiación y centros generadores de ideas de las políticas sociales latinoamericanas. Esto queda claro a partir de su participación financiera directa y la promoción de prácticas y “conocimiento”.³

Por campo organizacional, los autores entienden “aquellas organizaciones que, en su conjunto, constituyen un área de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares”⁴ (DiMaggio y Powell, 1983: 147).

Los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente. El proceso de definición institucional consiste en el aumento del grado de interacción entre las organizaciones en un campo, el surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y patrones de coalición, el incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo

² Traducción del autor. “The greater the extent to which the organization in a field is dependent upon a single (or similar) source of support for vital resources, the higher the level of isomorphism”.

³ A partir de la producción de artículos técnicos y analíticos, la financiación de la investigación académica, la incorporación de centros de estudios e investigación y la incorporación de recursos humanos a los programas beneficiarios.

⁴ Traducción del autor. “By organizational field, we mean those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life: Key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations, that produce similar services or products”.

y el desarrollo de la conciencia de los participantes de un conjunto de organizaciones de estar en una empresa común (DiMaggio y Powell, 1983).

La hipótesis de trabajo que guía esta investigación es: la tendencia hacia la homogeneidad de los programas de lucha contra la pobreza se debe a la conformación de un campo organizacional de las políticas sociales latinoamericanas. La conformación del campo organizacional se explica, principalmente, por la centralidad de la fuente, tanto financiera como normativa, que se traduce en presiones isomórficas desarrolladas por los organismos internacionales que financian y/o promocionan este tipo de programas.

2. Recorrido por las políticas sociales latinoamericanas

En la región, los modos de gestión de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990) se han articulado alrededor de los distintos modelos de desarrollo económico y social. Dentro de cada modelo, el conjunto de acciones que buscan posibilitar la integración, la movilidad y cohesión social, vía la distribución, y el control social del bienestar de una población es lo que habitualmente conocemos como política social. En términos ideales, la política social tiene como función fundamental la redistribución del ingreso, de las capacidades y oportunidades de toda la población (Herrera y Castón, 2003).

Desde finales del siglo XIX hasta la crisis de los años treinta, en América Latina se implantó un modelo de desarrollo agro-minero exportador, en el cual la política social no se encontraba en el centro de las preocupaciones gubernamentales y la poca acción estatal en esta línea fue considerada residual. Se ayudó a los desprotegidos con un sentido de caridad. Dentro de los países que recibieron una fuerte inmigración europea existieron políticas sociales “privadas” impulsadas por los propios interesados (Franco, 1996).

Después de la crisis de los años treinta comenzó un nuevo enfoque que iba a intentar dar una respuesta a aquéllos que la beneficencia había dejado de lado a través de sistemas de protección social que fueron, por lo general, contruidos bajo la noción de riesgo compartido. Dichos sistemas respondieron a los riesgos vinculados al papel

central del trabajo en la definición y satisfacción de los derechos de las personas. El Estado asumió nuevos roles, se convirtió en regulador, interventor y planificador empresarial y “social”. Desde esta perspectiva se legitimó el accionar del Estado como garante último de ciertas prestaciones básicas vinculadas a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, etc. Hubo una concepción del desarrollo como crecimiento industrial más distribución del ingreso y pleno empleo con una fuerte incidencia estatal a partir de la empresa pública. A partir de mediados de los años setenta la crisis de estos sistemas y la explosión del desempleo llevaron a replantear la cuestión social.

Se suele aceptar que en América Latina el nivel de desarrollo de los regímenes de bienestar ha sido muy heterogéneo dependiendo, entre otros, del origen temporal, del grado de desarrollo y consolidación, del mercado laboral, del desarrollo de sistemas “universalistas” o “excluyentes”, etc. En relación con esta problemática, en investigaciones anteriores es posible identificar tres grupos de países: un primer grupo donde están los países pioneros en el desarrollo de los seguros sociales, como Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, que lograron un mayor desarrollo del régimen de un modo cercano al modelo conservador de Esping-Andersen; un segundo grupo “dual” donde están los países que tienen una marcada estratificación social con altos niveles de heterogeneidad regional y amplios sectores desprotegidos, como Brasil y México; y, por último, un conjunto de países con sistemas elitistas y excluyentes, como Bolivia, Ecuador y la mayoría de los países de Centro América y El Caribe (Filguera, 1998 y Del Valle, 2009). También existe un consenso en que la mayoría de los regímenes latinoamericanos son en alguna medida informales, dado que una importante porción de la población no logra superar la seguridad económica y los riesgos sociales, así participe o no en el mercado de trabajo (Barrientos, 2004 y Martínez, 2007).

Con la implantación del modelo de desarrollo neoliberal en América Latina se inició un amplio proceso de reestructuración de los Estados mediante medidas de ajuste estructural que impactaron las acciones de protección social y cuyos principales criterios fueron alcanzar equilibrios macroeconómicos y retirar al Estado de ciertas áreas en las

que serían más eficientes los actores privados. Las críticas al modelo anterior apuntaban a que el gasto social no llegaba necesariamente a los más necesitados y los subsidios a ciertos bienes básicos suponían un elevado gasto social y muchas veces representaban un subsidio implícito para quienes no lo necesitaban (Solimano, 2005).

En este periodo emergió una nueva forma de hacer política social que estaba orientada en sus inicios a rectificar los efectos del ajuste estructural y, posteriormente, se extendió a áreas como la atención a los pobres y la contención de la exclusión. Esta modalidad se conoció como “programas de compensación social”, fueron financiados, en general, con préstamos otorgados por Organismos Internacionales (OI) y tendían a impactar en la descentralización y la focalización. Durante este periodo se distinguen cuatro características en las políticas sociales:

- Las funciones (financiamiento, diseño, implementación, control y evaluación) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales;
- El Estado pasa a ser uno más entre los agentes de financiamiento, ya que existen sectores que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos;
- Se procura la competencia entre diferentes prestadores de servicios, de modo que los beneficiarios tengan posibilidades de elegir;
- Los recursos deben estar destinados a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar, aplicando principios de focalización que facilitan la evaluación por el efecto y no sólo por el gasto.

De este modo, los servicios sociales se desligaron de la esfera productiva para concentrarse en la resolución de situaciones de desigualdad y pobreza extrema a través de transferencias de carácter transitorio (Oszlak, 1999 y García Delgado, 2003).

En esta etapa aparecen como actores fundamentales el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como diversas agencias de Naciones Unidas. Entre las intervenciones apoyadas por estos organismos se destacan dos modalidades destinadas a la

atención de la pobreza: los Programas de Empleo Temporal (PET) y los Fondos de Inversión Social (FIS). Los PET⁵ buscaban generar una integración “en los márgenes” impulsando el sector informal integrado por aquellos trabajadores que autogeneran su puesto de trabajo (Merlinsky y Rofman, 2004). Por su parte, los FIS⁶ buscaban la participación de las organizaciones de la sociedad civil insertas en la comunidad, lo que permitía reforzar su aceptación social y la viabilidad. Estas dos modalidades fueron concebidas como instituciones con personería y patrimonio propio para superar las instancias de las burocracias estatales y actuar en forma más eficaz. Se trataba de proyectos financieros de pequeña escala, principalmente capacitaciones o pequeños proyectos de infraestructura (Godoy y Rangel, 1998). El BM (2008) supuso que estas estrategias serían transitorias y que, con el libre funcionamiento de los mercados más los “efectos virtuosos” de la reestructuración, se daría lugar al crecimiento de la economía y, por lo tanto, a un beneficio generalizado.

Este escenario trajo consigo la necesidad de profesionalización de las políticas sociales. La mayoría de los países de la región reformó su institucionalidad social, generando nuevas instituciones o reestructurando las existentes. Si bien, a comienzos de los años noventa, se observó, en términos relativos, un avance en la reducción de la pobreza, no se pudo dar respuesta a la persistencia de la pobreza extrema y menos aún a la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 2007). Es decir, no se cumplieron los supuestos que sostenían que mantener los equilibrios macroeconómicos conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público garantizaría un crecimiento económico estable y dinámico (CEPAL, 2003).

⁵ Algunos de los PET más conocidos son: el Plan Trabajar de Argentina, el Programa de Empleo Temporal de México, Empleos en Acción en Colombia, el Programa de Mejoramiento Urbano y el Fondo Social de Absorción de Cesantía en Chile.

⁶ Entre los FIS se encuentran: el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en Argentina, el Fondo Social de Emergencia (FSE) en Bolivia, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, el Sistema de Cofinanciación (SNC) en Colombia, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Ecuador, el Fondo de Inversión Social (FIS) del Paraguay, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) de Perú, el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica, el Social Investment Fund de Belicey el Fondo de Emergencia Social de Panamá.

3. Nueva generación de políticas sociales. Los Programas de Transferencias Condicionadas

Para el año 1990 vive en la pobreza 48,3% de la población latinoamericana, aproximadamente 200 millones de personas, y en la indigencia 22,5%, es decir, 93 millones de personas. Si bien, para 1999 se había logrado reducir en términos relativos la pobreza a 43,8% y a 18,5% la indigencia, en términos absolutos la pobreza representaba 11 millones de personas más. Las distintas crisis experimentadas por los países de la región volvieron a mostrar la debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza, pues en 2002 la pobreza alcanzó casi a 45% de la población, 221 millones de personas, y la indigencia a 19,4%, 97 millones de personas (CEPAL, 2007).

Frente al aumento y la persistencia de la pobreza y del desempleo, a mediados de los años noventa, se observa una revalorización del Estado que juega un papel importante en tres campos: la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (CEPAL, 2006).

Asimismo, vuelve a estar en el centro del debate de los gobiernos, los OI y los académicos la posibilidad de universalizar para mejorar la protección social, para lograrlo se propone como guía un enfoque basado en los derechos (CEPAL, 2006) que le daría a la política social un carácter imperativo y ubicaría a los beneficiarios como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios.

De todas formas, aún se expresa la necesidad de aplicar criterios de selectividad con respecto a los grupos de menores recursos, con el fin de ampliar la titularidad efectiva de derechos a quienes se encuentran más privados de ella. Desde este planteamiento, la focalización no sería contradictoria con el carácter universal de los derechos sociales, pues este mecanismo sería aplicado como un instrumento redistributivo que apuntaría a la titularidad de un derecho social por parte de quienes se ven más privados de su ejercicio (Ver CEPAL, 2006 y Molina, 2006).

Asimismo, los OI proponen el concepto de “universalismo básico” cuyos principios son: i) la cobertura de las prestaciones esenciales debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplen; ii) este conjunto de prestaciones, bienes, rentas o servicios debe cumplir con estándares de calidad; iii) el usufructo debe estar garantizado para todos y esa garantía debe ser brindada por el Estado y iv) el universalismo básico debe ofrecer un conjunto limitado de prestaciones, llamadas esenciales, que debe responder a las particularidades y los niveles de desarrollo propios de cada país (Molina, 2006).

En esta línea y con base en la experiencia y trayectoria de los programas sociales desarrollados en América Latina, a mediados de los años noventa, se ha ido sumado una nueva generación de iniciativas denominadas Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), cuyo objetivo es producir sinergias entre las distintas dimensiones del desarrollo del capital humano a lo largo del tiempo y transferencias monetarias o en especie. Estos programas han sido los que más se han difundido en términos de cobertura y de recursos en los últimos años en los países de la región (Villatoro, 2005a y Arraigada, 2007).⁷

⁷ Vale la pena recordar que la idea de las transferencias de dinero de manera directa no es nueva. Las transferencias de dinero son un componente importante de la protección social de los países industrializados. Las experiencias de los programas que garantizan una renta mínima surgieron en los países industrializados a medida que se desarrolló el estado de bienestar. En los años treinta y cuarenta, algunos países europeos (como Dinamarca y Alemania) empezaron a adoptar políticas con un perfil redistributivo. Las políticas de transferencia monetaria directa que influyeron en las propuestas latinoamericanas se originaron en Europa en los años ochenta como parte de una serie de propuestas tendientes a resolver los vacíos dejados por las políticas sociales tradicionales, en particular el seguro de desempleo que estaba planificado para una situación de desocupación temporal. El aumento del número de desempleados y la duración del desempleo conformó una población cuyo derecho al seguro se acababa sin que pudieran integrarse de nuevo en el mercado del trabajo. Aparecieron, entonces, propuestas para programas de transferencia directa de ingresos de cuatro tipos: 1. Transferencia con contraprestación (como los programas Temporary Assistance for Needy Families (TANF) en Estados Unidos, el Welfare to Work en Australia y la mayoría de los programas temporales de empleo que se desarrollaron a lo largo de América Latina), 2. Ingreso mínimo de reinsertión: consiste en una pequeña contraprestación que se acuerda entre el beneficiario y el trabajador social y no es acumulable con otras fuentes de transferencia (el típico es el caso francés), 3. Ingreso mínimo acumulable: está presente en los programas donde el Estado fija un nivel de ingreso mínimo y, en los casos de los hogares que no lo alcanzan, el Estado paga la diferencia. Generalmente es compatible con

En términos generales, los PTC consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas⁸ en educación, salud y nutrición. Estos programas se establecen como sistemas centralizados y masivos administrados generalmente por los Estados nacionales, buscan lograr grandes coberturas y, en la medida de lo posible, “universalizar” los beneficios. Estas intervenciones permiten combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a mediano y largo plazo mediante el desarrollo del capital humano para superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Se basan en la premisa de que los más pobres no cuentan con oportunidades suficientes y no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se presentan, a raíz de las cuales se producen grandes pérdidas de capital humano, ya sea en términos de educación o de salud, o ambos (Rawlings, 2006).

Estos programas se propusieron como instrumentos que permitieran articular la política económica con la política social, sin depender de la inserción en el mercado de trabajo formal de los potenciales beneficiarios. También buscaban ordenar la inversión en el gasto social, conectar las políticas universales con las selectivas y los distintos niveles jurisdiccionales para superar las fragmentaciones que supuso la política social hasta finales de los años noventa y lograr una eficacia que no se obtuvo con el modelo anterior.

4. Los Programas *Puente* y *Oportunidades*

En esta sección presentaremos las características generales de los programas seleccionados analizando la información que arrojan los documentos oficiales y otros artículos generales referidos a los PTC.

El análisis de contenido de los documentos nos permitió seleccionar un conjunto de categorías relevantes con las que hemos elaborado una

otros (como el utilizado por el Estado de Québec en Canadá) y 4. Ingreso ciudadano: se encuentra en los programas que proponen incondicionalidad, universalidad y beneficio monetario para toda la población sin ningún tipo de contraprestación (ver Novacovsky Sobron, 1999 y Lavinas, 1999).

⁸ Estas metas son asumidas como compromisos condicionales o con co-responsabilidad según el programa.

matriz de análisis que convertimos en un cuadro esquemático que nos permitirá visualizar la similitud de los programas.

Escogimos 10 dimensiones de análisis que subdividimos, a su vez, en 37 propiedades comparables que nos permitieran visualizar la existencia o no de similitud entre los programas. Encontramos 29 coincidencias y, cuando analizamos las diferencias, observamos que responden a cuestiones puntuales de diseño de los programas presentes fundamentalmente en el programa chileno, el cual ha desagregado más meticulosamente sus acciones.

Cuadro 1. Comparación de los ítems relevantes en Oportunidades y Puente

Categorías y propiedades	Programa Oportunidades	Programa Puente
Financiación externa	X	X
Objetivos del Programa		
Capital humano	X	X
Perspectiva de derechos	X	X
Apoyo psicosocial		X
Interrupción de la pobreza	X	X
Unidad de intervención		
Familia u hogar	X	X
Acciones concretas		
Transferencia monetaria	X	X
Atención a la salud	X	X
Mejoras en la nutrición	X	X
Capacitación promocional	X	X
Acciones tendientes a mejorar el capital social		X
Titularidad del beneficio		
Preferencia a la mujer	X	X
Condicionalidades / Compromisos		
Regularización de la situación de identidad		X
Asistencia regular de los niños a la escuela	X	X

Continúa

Categorías y propiedades	Programa Oportunidades	Programa Puente
Asistencia a controles de salud (cuando corresponda)	X	X
Asistencia a cursos y/o talleres de dinámica familiar y salud reproductiva (cuando corresponda)	X	X
Asistencia a talleres de trabajo y empleo (cuando corresponda)		X
Mejora habitacional (cuando corresponda)		X
Beneficios		
Transferencia monetaria	X	X
Beneficio a los niños en edad de asistir a la escuela	X	X
Beneficio a la vejez o invalidez		X
Apoyo a la nutrición	X	X
Apoyo al consumo de agua potable		X
Acceso preferente a cursos de promoción social	X	X
Focalización		
Selección geográfica	X	
Elaboración de un registro de beneficiarios y posibles beneficiarios	X	X
Elaboración de una encuesta de caracterización social	X	X
Utilización de "puntajes" para la selección	X	X
Necesidad de la aceptación expresa del beneficio	X	X
Articulación con los gobiernos locales	X	X
Generación de un sistema de evaluación y monitoreo específico	X	X
Cuantitativos	X	X
Cualitativos	X	X
Línea de base	X	X
Análisis de impacto	X	X
Evaluación externa	X	X

Continúa

Categorías y propiedades	Programa Oportunidades	Programa Puente
Participación activa del ente de financiación externa	X	X

El Programa Oportunidades (OP) de México fue pionero en la región, su origen se remonta a 1997 cuando se estableció con el nombre de PROGRESA y estaba destinado a la pobreza rural. Luego, con el cambio de administración, en el año 2002, se extendió a las zonas urbanas y su nombre cambió a Programa Oportunidades. Este programa nació en el contexto de la incorporación de México al NAFTA,⁹ combinó el componente liberal del sistema de subsidios anteriores (*vouchers* o entrega directa de alimentos), lo masificó, lo territorializó y le agregó determinadas condiciones.

Por otra parte, seleccionamos el Programa Puente de Chile (PPCh) por la interesante evolución de los datos macroeconómicos y la reducción de la pobreza que ha vivido este país desde su regreso a la democracia, aunque, entre 1998 y 2000, la reducción de la pobreza comenzó a desacelerarse y el número absoluto de indigentes experimentó un leve aumento (Serrano, 2005). Esta situación llevó a Chile a replantear su estrategia de lucha contra la pobreza y en el año 2002 se implementó un programa de transferencia condicionada.

El OP forma parte de la estrategia gubernamental “Contigo Podemos” que integra las políticas sociales del Gobierno Federal, surge como una respuesta a las consecuencias de la crisis económica producida entre los años 1994 y 1996, crisis que aumentó la pobreza transformando los indicadores de bienestar en indicadores de extrema pobreza, en especial extrema pobreza rural (Levy, 2005). En ese momento instrumentos, como los subsidios alimentarios y los programas de promoción de empleo, demostraron su ineficacia para revertir la situación.

El caso del PPCh es distinto, pues surge como una iniciativa gubernamental que busca erradicar la pobreza “extrema”, el núcleo duro

⁹ NAFTA: North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

de pobres persistentes, alrededor de 225 000 familias, que “resistió” las intervenciones anteriores. En su diagnóstico, el gobierno chileno constató que esta población no conocía sus derechos ni la oferta gubernamental de servicios para atenderlos, lo que se plasmó en el objetivo del programa: “Construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza”. Al igual que el OP, el PPCh también se enmarca dentro de un sistema de protección social, en este caso más amplio, el Sistema de Protección Social Chile Solidario.

El objetivo principal del OP es atacar los factores estructurales de la pobreza y aliviar sus consecuencias inmediatas. Por este motivo interviene en la educación, la salud y la alimentación, con la intención de permitir la acumulación de capital humano para poder romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

El PPCh, por su parte, busca que las familias puedan acceder a sus derechos mediante el acceso a la educación, a la salud y al trabajo remunerado y, además, las vincula con redes sociales, ya sean institucionales o comunitarias, que les permitan conectarse con su entorno y con las demás familias. Para lograr esto, se requiere una respuesta integral con componentes asistenciales y promocionales.

El OP entrega (a noviembre de 2008) transferencias bimensuales de 500 pesos (US\$ 45,9) en efectivo por cada hijo menor de edad, cantidad que significa 8,33 pesos diarios (US\$ 0,8). El monto de las becas varía de acuerdo con el grado escolar, de tal forma que un joven en secundaria percibe desde 400 pesos mensuales (US\$ 36,7), más la alimentación que se le otorga en su hogar. Dependiendo de la situación y composición, la familia puede recibir adicionalmente becas para cada uno de los hijos menores de 22 años entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria y ayudas para la compra de útiles. El monto aumenta cuando se pasa a otro curso y es mayor para las mujeres en secundaria para evitar que dejen la escuela. Con respecto a la salud y la nutrición, el programa apoya con suplementos alimenticios a los menores de 5 años y a las mujeres embarazadas y en lactancia, dichos suplementos se distribuyen en las visitas médicas,

también existe un pequeño pago vinculado con la asistencia regular a las unidades de salud. En principio, el beneficio se entrega por 3 años, siempre que se mantengan los compromisos, y se puede rectificar por 3 años más.

El PPCh propone un trabajo en tres fases. En la primera fase de acompañamiento, los monitores trabajan con la familia para la superación de los compromisos que supone el programa; en la segunda fase se busca contactar a la familia con las redes sociales e institucionales y en la tercera fase el monitor sólo visita la familia para realizar un seguimiento del cumplimiento de los objetivos propuestos. El bono familiar se otorga por un periodo máximo de 24 meses y es decreciente. La familia recibe 10 500 pesos (US\$ 19,5 dólares) los primeros seis meses; entre los meses 7 y 12, 8000 pesos (US\$ 14,8); para el segundo año (13 a 18 meses), 5500 pesos (US\$ 10,2) y para el periodo de 19 a 24 meses, 3155 pesos (US\$5,8). Pasados los 24 meses, las familias reciben un bono de egreso durante 3 años de 3155 pesos.

En ambos programas, si bien el beneficio lo recibe la familia, para la titularidad tiene prioridad la mujer. Los montos establecidos no cubren la totalidad de los gastos necesarios para que las familias salgan de la pobreza, pues la ayuda se entrega en transferencias parciales temporales bajo el supuesto que de esta forma se motiva a las familias para que participen y se esfuercen, ya que se teme que, si los subsidios son permanentes, las familias pueden tender a mantener el estado que las vuelve merecedoras del beneficio.

Un punto importante son los sistemas de focalización. En cada caso se ha desarrollado una metodología particular apoyada en las recomendaciones realizadas por los financiadores. El OP primero realiza la Encuesta de las Características Socioeconómicas de las Localidades (ENCASEL) que le permite seleccionar las comunidades que se encuentran en condiciones de recibir el programa y que tienen los medios para garantizar la implementación. Luego, dentro de la comunidad escogida, se lleva a cabo la Encuesta de Características Socioeconómicas de Hogares (ENCASEH) que define a las familias beneficiarias, a las cuales se les otorga un puntaje que establece los montos de la transferencia y

otros beneficios. Por último, se realiza una reunión comunitaria donde se procede a explicar los derechos y las obligaciones a las familias y estas últimas se comprometen a respetar las condiciones.

La focalización del PPCh supone el desarrollo de un registro único de beneficiarios, un padrón de la población plausible de recibir ayuda estatal. Con base en este padrón y con los datos que se recogen a partir de la “Ficha de Protección Social”,¹⁰ se efectúa una caracterización de las familias y se establece un puntaje que define las familias que pueden ingresar. De este conjunto, sólo aquéllas que firman el “compromiso de participación”, donde se expresan los compromisos exigibles, pueden ser las beneficiarias.

En los dos casos se desarrollan sistemas integrados de información individualizada por beneficiario, lo que implica una fase superior de desarrollo de instrumentos metodológicos, la cual es exigida por los agentes financiadores para tener una mayor transparencia en la selección y buscar una mayor legitimidad.

Con respecto a la cobertura en México, al finalizar PROGRESA en el 2001, el programa tenía inscritas a 2,3 millones de familias pobres rurales y, a finales del 2007, el OP cubría a 5 millones de familias que representan casi 24% de la población del país, la cual es de aproximadamente 25 millones de personas.¹¹

En el PPCh, en el 2002, 14 000 familias firmaron el “compromiso de participación”, en 2004 el número ascendía a 156 000 y para agosto de 2007 se esperaba llegar a las 225.000 familias identificadas, pero aparentemente sólo serían beneficiarias 120 000 a partir de una corrección en los mecanismos de focalización¹² (Ceballos, 2008).

¹⁰ Anteriormente ficha CAS

¹¹ BID (jul-2008). *Perfil de proyecto. Programa de desarrollo humano Oportunidades*. Disponible en: www.iabd.org

¹² Aún no existen acuerdos en el número total de beneficiarios, en muchos documentos oficiales se da a entender que se asiste o se tiene la intención de asistir a las 225 000 familias, pero no se otorga la cifra exacta. Esto ha generado fuertes reclamos de la sociedad civil y se presentó incluso una denuncia en distintos medios de comunicación masiva.

Con respecto a la financiación, el OP es el programa récord mundial en cuanto a recepción de fondos. Ha recibido 2500 millones de US\$, 2200 por parte del BID en dos fases, 300 por parte del BM y se espera que para finales de septiembre de 2008 reciba 400 millones del BID en una tercera fase.

El PPCh, por su parte, recibió del BM 200 millones de US\$ para las reformas estructurales pertinentes más un componente de 10,71 millones en asistencia técnica para el sistema de información, evaluación y monitoreo.

La gestión de los programas mantiene la pauta general de los PTC y la coordinación es centralizada y articulada con los gobiernos locales. Al igual que con la focalización, estos programas proponen un avance técnico en el desarrollo de metodologías específicas para la evaluación y el monitoreo, este es otro requisito explícito en los términos de referencia de los proyectos. Igualmente, los dos plantean una evaluación, realizada de manera externa por firmas privadas, basada en modelos cuasi experimentales que generan grupos de control a partir de población potencialmente beneficiaria que luego es comparada con la población asistida.

Al comparar los dos programas elegidos, podemos observar una interesante similitud en la arquitectura de los diseños y las acciones concretas, aunque, como veremos en el próximo apartado, ambos países cuentan con interesantes diferencias en sus indicadores de pobreza que nos invitan a analizar la posibilidad de generar acciones diferenciadas.

5. Diferencia en la pobreza

Para esta sección hemos seleccionado un conjunto de indicadores que nos permiten comparar las magnitudes y dinámicas de la pobreza en los dos países, teniendo presentes los objetivos planteados por los PTC. En Chile y México, la dinámica de la pobreza siguió la pauta general de América Latina, donde en términos relativos puede verse un interesante descenso de la pobreza entre 1989 y 2006. Para cada uno de los países las magnitudes del proceso fueron diferentes, pues

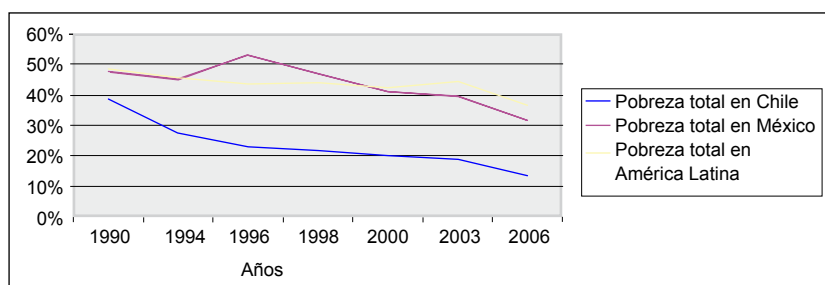
la reducción en Chile fue de casi 25 puntos porcentuales entre 1990 y 2006, mientras en México, si bien se observa un descenso relativo de casi 16% entre 1989 y 2006, su paso por distintas crisis económicas a mediados de los años noventa generó un aumento de la población pobre (53%) en 1996 y luego un descenso (32%) (Cuadro 2). Esto nos daría los primeros indicios de que la pobreza en ambos países requiere un abanico diferenciado de políticas.

Cuadro 2. Evolución de la población pobre en México y Chile (porcentaje)

Años	Porcentaje de población %		
	Chile	México	América Latina
1989	...	47,7%	...
1990	38,6%	...	48,3%
1994	27,6%	45,1%	45,7%
1996	23,2%	52,9%	...
1998	21,7%	46,9%	43,9%
2000	20,2%	41,1%	42,5%
2003	18,7%	...	44,2%
2005	...	35,5%	...
2006	13,7%	31,7%	36,7%

Fuente: elaboración del autor con base en datos de CEPAL 2008

Gráfico 1. Comparación de la evolución de la pobreza en México y Chile entre 1989 y 2006



Fuente: elaboración del autor con base en datos de CEPAL 2008

No sólo la magnitud de la pobreza de los dos países es distinta, si analizamos la distribución de los indicadores de pobreza rural o urbana, también encontramos importantes diferencias (Cuadro 3). En el caso mexicano puede verse una gran diferencia en las magnitudes de la pobreza e indigencia rural y urbana. Históricamente, en México, la pobreza en su mayoría se encuentra más extendida en las zonas rurales, siendo los poblados más pequeños los que tienen menos de 2500 habitantes y donde se asienta la mayor proporción de población indígena; los más afectados son aquéllos que están excluidos de la red de servicios sociales y donde faltan escuelas y servicios de salud (Levy, 2005). Esta situación muestra la dificultad del diseño de focalización del OP, ya que con su selección territorial no llega a cubrir a los más excluidos. Es necesario reconocer que sí se ha logrado una mayor disminución de la indigencia urbana.

Cuadro 3. Evolución de la pobreza urbana y rural en México y Chile entre 1989 y 2006

Años	Pobreza				Indigencia			
	Chile		México		Chile		México	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1989	...	...	42,1%	56,7%	...	...	13,1%	27,9%
1990	38,5%	38,8%	...	...	12,5%	15,6%	...	...
1994	27,0%	31,1%	36,8%	56,5%	7,1%	9,9%	9,0%	27,5%
1996	22,0%	30,4%	46,1%	62,8%	5,1%	9,4%	14,3%	33,0%
1998	20,7%	27,5%	38,9%	58,5%	5,1%	8,6%	9,7%	31,1%
2000	19,7%	23,7%	32,3%	54,7%	5,1%	8,4%	6,6%	28,5%
2002	...	...	32,2%	51,2%	...	...	6,9%	21,9%
2003	18,5%	20,0%	...	...	4,4%	6,2%	...	...
2004	...	...	32,6%	44,1%	...	...	7,0%	19,3%
2005	...	...	28,5%	47,5%	...	...	5,8%	21,7%
2006	13,9%	12,3%	26,8%	40,1%	3,2%	3,5%	4,4%	16,1%

Fuente: elaboración del autor con base en datos de CEPAL 2008

En Chile las asimetrías en la distribución entre las zonas urbanas y rurales no son tan amplias. De hecho puede verse como la pobreza rural ha llegado recientemente a ser menor que la urbana y la indigencia

rural ya se encuentra muy cerca de la urbana descendiendo más de 12 puntos en los 16 años.

La composición de la pobreza en cuanto a la distribución por géneros también nos indica una diferencia interesante en la dinámica comparada. En Chile se observa que, desde principios de los años noventa, en la población pobre existe una pequeña sobrerrepresentación femenina. En México, en cambio, se da una situación particular desde 1989 hasta el año 2000, pues el porcentaje de mujeres pobres es menor que el porcentaje de hombres pobres y, aunque las diferencias no son pronunciadas, esto nos habla de una dinámica particular que va en contra de la tendencia general que se vive en América Latina. De hecho, algunas de las recomendaciones sobre la titularidad femenina con respecto a los beneficios en los documentos del BM se apoyan en la tendencia general de la región según la cual el porcentaje de pobreza femenina es mayor (Rawlings, 2004 y 2006).

Cuadros 4 y 5. Evolución del porcentaje de pobreza en México y Chile según el género

Chile			México		
Años	Hombres	Mujeres	Años	Hombres	Mujeres
1990	37,86%	39,28%	1989	47,69%	47,61%
1994	27,10%	28,11%	1994	45,45%	44,80%
1996	22,91%	23,49%	1996	53,07%	52,83%
2000	19,98%	20,43%	2000	40,33%	40,15%
2003	18,31%	18,99%	2002	39,06%	39,71%
2006	13,09%	14,30%	2005	35,43%	35,65%
			2006	31,16%	32,26%

Fuente: elaboración del autor con base en datos de CEPAL, 2008

Por último, si observamos el indicador de la población pobre según su nivel educativo, nuevamente encontramos diferencias relevantes, pues en Chile el porcentaje de población pobre que realizó estudios hasta “escuela primaria incompleta” alcanzó en el 2006 19,4%, mientras en México ese mismo grupo llegó a 43,26%. Estos datos dicen poco si no se tiene en cuenta que en 1990 el mismo grupo en Chile representaba

48,2 % y en México 57,43%, por consiguiente, Chile logró reducir el porcentaje en casi 30 puntos mostrando una mayor capacidad en la acción con los grupos más vulnerables (Cuadro 6).

Cuadro 6. Porcentaje de personas pobres con un nivel educativo primario incompleto

Año	Primario incompleto	
	Pobreza Chile	Pobreza México
1989	...	57,43%
1990	48,20%	...
1994	37,08%	56,48%
1996	31,89%	46,58%
2000	27,41%	53,78%
2002	...	51,82%
2003	25,94%	...
2006	19,39%	43,26%

Fuente: elaboración del autor con base en datos de CEPAL 2008

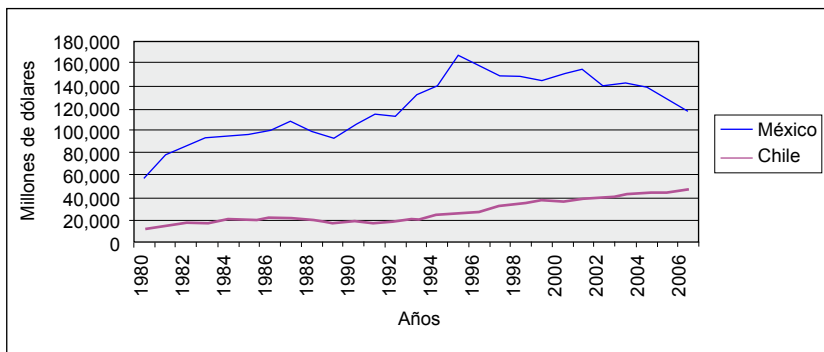
Podríamos seguir encontrando distintos indicadores que nos muestren las diferencias en la situación de pobreza en ambos países. Como decíamos al inicio, la evolución de las definiciones de pobreza nos llevan en la actualidad a aceptar el fenómeno como una situación multidimensional que no puede ser reducida exclusivamente a su manifestación económica, aunque ésta sea determinante, pues hoy en día también se reconocen en su definición factores socio-culturales y relacionales, al punto que diversos autores encuentran una fuerte inscripción territorial de la pobreza e, incluso, proponen la existencia de “distintas pobrezas”.¹³ En los dos países existen distintas situaciones de pobreza no sólo por las diferencias de magnitud y las distribuciones en distintas categorías, sino también por las grandes diferencias socioculturales dadas las distintas situaciones étnicas de cada uno de los casos.

¹³ Por ejemplo, ver trabajos de Floreal Forni (1992), Juan Villareal (1996) y Denis Merklen (2004).

6. Injerencia de los organismos internacionales en la generación del campo organizacional

Un importante indicador para describir la dependencia que tienen los países con la financiación internacional es su deuda externa. Nos encontramos frente a dos países donde la evolución de la deuda desde principios de los años noventa ha crecido de manera significativa. Desde el regreso a la democracia en 1989, Chile incrementó su deuda hasta el 2006 en 62,10%, mientras en México el incremento en el mismo periodo fue menor, casi 20%, pero, si analizamos el dato parcial que va desde 1989 hasta el final de la crisis en 1996, en ese periodo el aumento fue 40,5% (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de la deuda externa en México y Chile



Fuentes: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.shcp.gob.mx/>
Chile, Banco Mundial <http://web.worldbank.org/>

La situación de la deuda tiene su correlato con la recepción de fondos para la atención de los problemas sociales. Según los datos disponibles del BM¹⁴ y del BID,¹⁵ México recibió 23 302 13 millones de US\$ para proyectos sociales (créditos o subsidios), 96,48% a partir de 1989. El

¹⁴ El BM entrega fondos para proyectos sociales en México desde 1986, inició con la financiación de un proyecto de desarrollo en agricultura. En Chile empezó en 1989 financiando un proyecto de desarrollo urbano y transporte. Se tuvieron en cuenta proyectos con componentes en protección social y gestión de riesgos, desarrollo social, género, inclusión, desarrollo humano, desarrollo urbano y desarrollo rural.

¹⁵ El BID entrega fondos para proyectos sociales en Chile desde 1961, inició con un proyecto para agua potable en las localidades de Concepción y Talcahuano por un total de 3 520 US\$. En México comenzó en el año 1969 con la financiación de un proyecto de agua potable para

caso de Chile es similar, ya que desde 1989 recibió 2 587 67 millones y destinó 93,38% a proyectos sociales.

Los OI en materia de financiación de programas contra la pobreza se han transformado en forma considerable, esto se puede apreciar en el peso relativo que tienen los programas analizados de acuerdo con los montos recibidos por cada uno de los países. El OP, además de ser el programa récord en cuanto a financiación directa a un programa, representa el 30,68% del histórico otorgado por el BID a su país. Si a esto sumamos los aportes del BM, sólo este programa representa el 12,45%¹⁶ del total de los montos recibidos por las dos instituciones.

El peso del PPCh en fondos entregados por el BM a Chile es menor, pero de todas formas representa casi el 10%, situación que antes de la aparición del PROGRESA era impensada para los gobiernos de la región. Esto demuestra la centralidad de la fuente financiera y la dependencia de los gobiernos con los OI para llevar adelante este tipo de programas en los casos analizados. .

Cuadro 7. Peso de los programas en la financiación internacional

Programas	Monto del crédito	Desembolsos en áreas sociales	Peso de los programas
Oportunidades BID	2.600,00	8.475,90	30,68%
Oportunidades BID + BM	2.900,00	23.302,13	12,45%
Puente BM	210,71	2.173,50	9,69%

Fuente: elaboración del autor con base en los datos disponibles del BM y del BID a septiembre de 2008

Hacia finales de los años ochenta, los organismos multilaterales de crédito modificaron el énfasis de sus créditos y subsidios y comenzaron a financiar muchos de los proyectos para las reformas estruc-

el estado de Yucatán por un total de 9 200 US\$. Se tuvieron en cuenta proyectos con componentes de inversión social, educación, saneamiento, salud y vivienda y desarrollo urbano.

¹⁶ El Programa Oportunidades ha recibido hasta la fecha, en dos fases, 2200 millones de US\$ del BID, 300 millones del BM y, a finales de septiembre de 2008, se espera que reciba una tercera fase de 400 millones más por parte del BID, lo que supondría que, al final de 2008, el monto recibido sea de 2900 millones para un único programa.

turales de los Estados, dichas reformas se plasmaron en el conocido “Consenso Washington”.

En 1987 el Banco Mundial reconoció la necesidad de dar un giro en las prioridades de su estrategia de desarrollo y se planteó la necesidad de aliviar la pobreza en el mundo. Esta situación se reflejó en los numerosos créditos otorgados por el BID y el BM a distintos países.

La preocupación por los desequilibrios causados por la deuda externa llevó al BM en 1990 a establecer el *World Development Report on Poverty*, informe anual donde fija su acción con respecto a temas como la protección social. En 1994, la cartera en materia de protección social se multiplicó por 6 con respecto a 1990, lo que muestra claramente el cambio de rumbo en sus intereses (Banco Mundial, 2008). En 1999, el BM otorgó 92 préstamos exclusivos para la protección social, a los que se suman 183 créditos que presentaron entre sus componentes referencias a la protección social, el total de la suma de los proyectos sociales llegó al récord de 14,9 billones de US\$ (Banco Mundial, 2008).

También encontramos un punto de inflexión en el accionar del BID a partir de los años noventa. Históricamente el BID había enfocado los créditos al fomento del desarrollo industrial en áreas como energía, agricultura y pesca, transporte y comunicaciones e industria y minería. A finales de los años ochenta comenzó a reforzar los préstamos destinados a salud pública y saneamiento, desarrollo urbano y educación y ciencia y tecnología en magnitudes muy inferiores en comparación con sus líneas tradicionales.

En 1996, de un total de 7 300 millones de dólares en préstamos, 2 700 millones se destinaron a programas de reducción de la pobreza y reforma de los sectores sociales, mientras el monto destinado a las reformas estructurales fue por primera vez inferior: 2 400 millones.

En 1997, se aprobó el crédito más importante que haya otorgado el BID en un solo proyecto: 1 000 millones de US\$ al programa PROGRESA de México, inaugurando y legitimando de esta forma una nueva metodología de acción programática en la lucha contra la pobreza.

Para el año 2001, los préstamos para la reducción de la pobreza y la equidad social llegaron a significar 54% del volumen total de las operaciones.¹⁷

En esta época también comenzó una etapa donde se generó un importante espacio de presión normativa promovido por los agentes financiadores de la política social. En 1990, el BID creó una red de Centros de Investigación en la Región para estudiar temas claves del desarrollo, mostrando así su preocupación por las dificultades de los países para generar esquemas de desarrollo incluyentes. En 1994, creó los departamentos de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible y otro de Programas Regionales, otorgándole así una entidad específica a la problemática. Ese mismo año fundó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), instituto de capacitación en *gerencia social* con el cual el BID pretende “promover políticas sociales comprometidas con la reducción de la pobreza y de la desigualdad, con el fortalecimiento de los estados democráticos y con la construcción de la ciudadanía” (INDES, 2001).¹⁸ Su intención explícita es el fortalecimiento de las capacidades de gestión —técnicas y políticas— de directivos gubernamentales y de actores relevantes en la política social de América Latina y El Caribe, “tales como docentes e investigadores, parlamentarios, periodistas, líderes jóvenes, directivos de organizaciones de la sociedad civil, entre otros” (INDES, 2001).¹⁹ Además, desde 1994, el BID publica en su sitio web un conjunto de documentos de libre acceso, entre los que están dos series llamadas Desarrollo social e Inclusión social. Entre libros, estudios, informes y documentos institucionales, ha publicado 367 títulos²⁰ que se refieren a distintos modos de gestionar los problemas de la pobreza en América Latina. A estos títulos se suman 115 publicaciones del INDES, lo que da un total de 482 publicaciones disponibles realizadas desde 1993 hasta la fecha.

¹⁷ Historia del BID, disponible en: <http://www.iadb.org/aboutus/I/history.cfm?language=Spanish>

¹⁸ <http://indes.iadb.org/que.asp>

¹⁹ <http://indes.iadb.org/que.asp>

²⁰ Se excluyen de este dato los títulos que hacen referencia exclusiva a estudios de género, de gestión de violencia urbana, estudios culturales e informes parciales.

En este sentido, las NU, presentes a través de sus agencias, son otro organismo internacional de gran importancia en la generación de políticas sociales. De un conjunto más amplio destacaremos dos, el PNUD y la CEPAL. La influencia del PNUD se basa fundamentalmente en sus definiciones e informes. El PNUD ha realizado importantes propuestas para modificar la medición de la pobreza y la concepción del desarrollo, entre las cuales vale la pena destacar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), del cual se desprende el Índice de Pobreza Humana (IPH). Estos dos índices ponen en el centro del debate la perspectiva de los derechos para combatir la pobreza. El IDH intenta medir los logros de un país según tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. La publicación anual de las dos medidas se realiza también desde 1990, en consonancia con el surgimiento de la transformación de las políticas sociales, y se ha convertido en una potente herramienta de ponderación de los países y en una referencia importante para la formulación de políticas.

Otro hito importante para las políticas sociales latinoamericanas se realizó en el año 2000 cuando la Asamblea General firmó la Declaración del Milenio con la intención de poner fin a la hambruna que en ese momento sufrían 800 millones de personas en el mundo.²¹ En la Declaración se plantearon objetivos fundamentales como la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna y la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros. Los Objetivos del Milenio son constantemente citados en los documentos oficiales de los programas de políticas sociales de los países latinoamericanos y de los agentes financiadores, han sido determinantes en el diseño de las políticas y marcaron una nueva pauta de financiación. De hecho, muchas de las justificaciones para la implementación de los PTC se basan en la consecución de sus objetivos.

²¹ También se hizo referencia a otros datos de relevancia: 1200 millones de personas subsisten con 1 dólar al día, 114 millones de niños en edad escolar no acuden a la escuela al año y 11 millones de niños menores de 5 años pierden la vida por enfermedades curables con medicamentos.

Por su parte, la influencia de la CEPAL se da con exclusividad en el plano normativo a partir de la generación de investigaciones y publicaciones. El objetivo de esta agencia es realizar y difundir estudios e investigaciones para la promoción del desarrollo económico y social de la región. En 1992, inició su publicación anual *Panorama Social de América Latina*, la cual se ha centrado en el seguimiento regional de los objetivos de desarrollo acordados en las cumbres y conferencias internacionales, incluida la Declaración del Milenio. En su larga historia identificamos 364 publicaciones donde se analizan distintos aspectos de la situación de pobreza en América Latina,²² 359 se produjeron después de 1990 y 161 forman parte de la serie Políticas sociales que se inauguró en 1993, en dicha serie también se analizan los PTC.

Como veíamos al inicio, los campos organizacionales requieren estar definidos institucionalmente, un aumento de la interacción entre las organizaciones que participan, el surgimiento de estructuras interorganizacionales y la definición de patrones de coalición. En este sentido y con respecto puntualmente a los PTC, cada una de las características de los campos organizacionales es un instrumento en la lucha contra la pobreza.

Desde el año 2002, el BM ha desarrollado tres encuentros internacionales para presentar y tratar los beneficios, avances y problemas de los PTC, se trata de los Workshop on Conditional Cash Transfer Programs: Operational Experiences. Dichos encuentros tienen como finalidad crear un foro de discusión para que las agencias ejecutoras de este tipo de programas puedan intercambiar experiencias y trabajar en los problemas operativos. En el primer encuentro se reunieron los PTC financiados por el BM y el BID y participaron siete programas de América Latina.²³ Fue un encuentro entre los gestores de los programas y los equipos técnicos (Ayala Co., 2003). El segundo encuentro

²² Se han excluido la serie Panorama Social de América Latina y las publicaciones realizadas en la revista de la CEPAL. Aunque no se ha tenido en cuenta la revista de la CEPAL, ésta es un instrumento de consulta permanente para quienes se interesan por la región, ya que mantiene una independencia de las líneas de la organización mediante la utilización de un índice de referencia para la selección de los artículos, esto no quita que muchos de sus artículos sean escritos por sus propios investigadores.

²³ México, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica y Nicaragua, más Turquía.

mantuvo la tónica del anterior, pero a las presentaciones anteriores se agregaron cuatro nuevos programas latinoamericanos,²⁴ así como programas de Asia y África.²⁵ En el tercer encuentro²⁶ empezaron a participar como expositores algunos de los ministros responsables de los programas, mostrando así un interés del poder político por los distintos programas. Otra particularidad de este encuentro es que el BM había preparado una secuencia de presentaciones paralelas donde sus técnicos e investigadores proponían posibles soluciones a los problemas, como mejoras en la focalización, modalidades de pago y evaluaciones, entre otras.²⁷

A partir del primer encuentro, el BM cuenta con un grupo de investigadores especialistas en estos programas dentro de su área Social Safety Nets. En este espacio, además se pueden encontrar materiales para el aprendizaje (*e-learning*) que incluyen ejercicios prácticos. Conditional Cash Transfers ha publicado 94 artículos propios y, además, cuenta con una base de datos de investigaciones académicas de otras universidades y ONG donde se recopilan otros 91 artículos.

A partir del año 2004, el PNUD ha generado un área llamada Cash Transfer and Social Protection Program, perteneciente al International Poverty Center (IPC). Este instituto tiene sobre el tema de la pobreza 212 artículos y dos libros en los cuales el análisis y la promoción de los PTC juegan un papel central. Desde el año 2006, distintos investigadores del IPC han participado en seminarios y encuentros de expertos organizados por otras organizaciones en calidad de *misiones* para exponer e intercambiar las experiencias con la finalidad explícita de aconsejar a los gobiernos en la medición y el monitoreo de la pobreza, así como en las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad.²⁸

²⁴ Argentina, Chile, Perú, Ecuador y República Dominicana.

²⁵ Camboya, Sri Lanka, Mozambique y Cisjordania.

²⁶ Se agregaron los casos de nuevos programas en Kenya, Malawi, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Uganda y Zimbabue y también la participación de experiencias de gobiernos locales, como el Programa Ciudadanía Porteña de la ciudad de Buenos Aires en Argentina.

²⁷ También se trataron temas como el trato con “grupos especiales”, la vinculación de las transferencias con otros servicios, las alianzas estratégicas, las apuestas a la gobernabilidad y la cohesión social.

²⁸ <http://www.undp-povertycentre.org/missions.do>

En el 2007 participaron en 31 conferencias y seminarios²⁹ y desde el 2004 han realizado una serie de encuentros propios, hasta la fecha se han hecho 52 encuentros, 17 corresponden al 2007 y 20 al 2008.³⁰

Este interés promocional que muestra el PNUD en estos últimos 4 años describe el gran interés que han despertado los PCT como instrumentos válidos para luchar contra la pobreza y su intención de darles trascendencia más allá de los países de América Latina.

Conclusiones

Al inicio de este trabajo, nos preguntábamos acerca del proceso a través del cual los gobiernos latinoamericanos se adaptan a las presiones de los OI puntualmente en la formulación de los programas de lucha contra la pobreza. Para responder a esta pregunta, hemos comparado dos programas de gran relevancia para la región y hemos demostrado que, a pesar de pequeñas diferencias de diseño, ambos comparten un gran número de acciones concretas y supuestos que nos llevan a pensar en la existencia de presiones externas que tienden a generar esta similitud. Esta homogeneidad no se puede entender con exclusividad a través del análisis del modelo de desarrollo económico y social asumido por los países de la región, como sucedió hasta los años ochenta, pues la participación de los OI en la elaboración de los diseños ha logrado que la arquitectura de los programas de lucha contra la pobreza se vuelva extremadamente similar. Esta situación trasciende los programas analizados, ya que, si recorremos la región, observamos en la actualidad un gran número de programas similares.

Este proceso puede explicarse a partir de la estructuración de un campo organizacional que se manifiesta en la centralidad de las fuentes financieras y normativas de los programas. Hemos observado como las distintas situaciones en las que se presenta la pobreza no parecen ser las únicas determinantes a la hora de diseñar los programas. De hecho se plantean objetivos diferentes: en el caso chileno, el objetivo

²⁹ <http://www.undp-povertycentre.org/events.do>

³⁰ Se trata de encuentros que se realizan en ámbitos como universidades europeas, ministerios de algunos de los países participantes del IPC, etc. <http://www.undp-povertycentre.org/events.do>

del programa era acabar con el núcleo duro de la pobreza persistente, mientras en México se trataba de atacar los factores estructurales de la pobreza para aliviar así las consecuencias que dejó la crisis económica de mediados de los años noventa. Estos puntos de inicio disímiles no provocaron programas distintos, sino acciones similares. Esta situación también se demuestra en la incorporación de un conjunto de requisitos metodológicos requeridos explícitamente por los organismos financiadores, como son el énfasis en la focalización, la extensión de la cobertura y los componentes de evaluación y monitoreo, donde en ambos casos se comparten los mismos criterios.

Es evidente que la centralización de los recursos provoca la homogeneidad al poner a los gobiernos bajo presiones de requisitos similares. A esto se suma la identificación de un viraje concreto de los OI, a principios de los años noventa, que se evidencia en el aumento de los fondos a partir de este momento, aumento que coincide con el de la deuda externa de los países analizados.

A partir de este escenario se vio la necesidad de profesionalizar las políticas sociales promovidas, por consiguiente, se crearon espacios específicos para la gestión de los programas sociales y se generó un extenso corpus de material teórico y metodológico en un tiempo relativamente corto. De igual forma, este proceso de presión normativa se completó con la producción de múltiples posibilidades de interconexión de los espacios para el análisis de las políticas sociales y la gestión de la pobreza. Ha sido notoria la preocupación de los OI por generar espacios de debate e intercambio entre los profesionales.

Por otra parte, encontramos en la implementación de estos programas ciertas contradicciones que los alejarían de la racionalidad pretendida, lo que también se abona a la idea de las presiones isomórficas. Pareciera que la perspectiva de los derechos asumida no va en el mismo sentido que las pretensiones de focalización de los programas, pues, si bien su justificación se basa en el potencial redistribuidor, los programas no tienen garantizada su continuidad y, además, presentan en sus diseños un tiempo limitado de apoyo a las familias. De igual forma, los programas analizados presentan una

gran dependencia de los fondos de los OI y hasta el momento nada indica que, si dichos organismos cambian de nuevo sus intereses, los programas puedan mantenerse por sí solos.

La situación anterior termina por cuestionar la calidad de la inclusión pretendida, pues, al no estar garantizada la continuidad de los programas, no está garantizado el ejercicio de los derechos en el futuro, a esto se suma la casi nula promoción de la inclusión en el circuito productivo. Los PTC buscaron salir de la esfera del mundo del trabajo, lo cual no representaba un freno para la selección de los beneficiarios, pero, una vez finalizados los programas, no está garantizada la inclusión de las familias y, por lo tanto, también peligra el ejercicio de sus derechos. Si bien la focalización puede tener un efecto redistributivo en el corto plazo, sin estar garantizada la continuidad, no queda claro que sea el mecanismo adecuado para llegar a sociedades más igualitarias.

Por otra parte, los PTC no superaran algunos de los postulados básicos de las políticas sociales iniciadas en los años noventa, pues apuestan a la supuesta libertad de elección de las familias en el consumo de bienes básicos, en la búsqueda de escuelas o en el hospital al que acudirán, y se mantienen dentro del esquema asistencial y compensatorio de la década anterior, incluso cuando pretenden fijar normas de responsabilidad con sus contrapartidas a los beneficiarios.

En suma, el conjunto de actividades realizadas por los OI en función de la gestión para atacar la pobreza y la aceptación de los gobiernos de estas presiones nos permite hablar de la existencia de un campo organizacional que produce un tipo puntual de programas que se legitiman en este campo.

Una de las intenciones de este trabajo ha sido motivar la reflexión en torno a la relación que se establece entre las políticas sociales y la “política económica” en la región. Todavía parece que el papel que deben asumir es afrontar las consecuencias de las medidas macroeconómicas que suponen llevaran al desarrollo y a la generación de bienestar.

La concepción del desarrollo continúa sosteniéndose con base en una matriz de parámetros “economicistas” que no deberíamos considerar neutrales. La separación entre la producción y la distribución, que planteaban los utilitaristas ingleses, pone nuevamente en el centro del debate el carácter social de la producción, pues, cuando pensamos en políticas sociales, desde una perspectiva compensatoria, éstas descansan en una visión estrecha de lo “social” que las separa de la política, la economía y el estado de la sociedad y quedan reducidas a un conjunto de demandas o necesidades esenciales que merecen atención. No resultará, entonces, extraño que los gobiernos respondan a las presiones de un medioambiente institucionalizado, ya sean OI o la sociedad civil, con un “paquete” de programas y con diferentes metodologías de elaboración, duración, ejecución, seguimiento y evaluación y que dichos programas y proyectos estén supeditados a su ámbito sectorial respectivo, sin formar parte necesariamente de una programación global del desarrollo.

Es fundamental avanzar hacia una visión unificadora y totalizadora de lo social y hacia una política social que tenga un espacio y un rol que cumplir en cualquier política y estrategia de desarrollo. La gestión de la cuestión social en los últimos años parece retornar a la postura asumida por el incrementalismo, o a la reforma por adición (Lindblom, 1959 y 1979), que nace de una crítica al modelo de elección racional e intenta separar a las políticas públicas de una secuencialidad donde los medios y los fines se escogen de manera simultánea. Esta escuela asume las limitaciones de las capacidades humanas con respecto a la gestión y la información disponibles para el diseño y, aunque las omisiones y exclusiones no son entendidas como elaboraciones estratégicas, se apoya en la idea según la cual el bienestar o el desarrollo se logra mediante la suma de proyectos “de pasos cortos” y de variada naturaleza; desde esta perspectiva el desarrollo está separado de valores o fines, pues lo fundamental es la solución de problemas inmediatos. El proceso incrementalista es una reacción continua a una sucesión de problemas y se apoya en el juicio de Popper según el cual es más fácil conseguir apoyo social para resolver cuestiones concretas amenazantes que para alcanzar objetivos abstractos (Boiser, 1999).

Incorporar a la política social dentro de los objetivos macroeconómicos de su financiación implicará redefinir la relación que tiene con la política económica, pero sin renunciar a su aspiración de postular “otra” racionalidad articuladora e integral, es decir, es necesario dejar de pensar la política social como una política compensatoria de la económica.

Referencias

- Arriagada, Irma (ed.) (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperazione Italiana.
- _____ (2006). “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, en *Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales*, No. 119. Santiago de Chile.
- _____ y Charlotte Mathivet (2007). “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, en *Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales*, No. 134. Santiago de Chile.
- Artigas, Carmen (2005). “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”, en *Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales*, No. 110. Santiago de Chile.
- Ayala Consulting (2003). *1ST World Bank Workshop on Conditional Cash Transfer Programs (CCTS): Operational Experiences*. Final Report, Quito, Ecuador. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNET-SANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/1stCCTWkshpReport.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza*. Documento de estrategia del BID. Washington D.C.
- _____ (2002). *Entendiendo las barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas: una agenda de ajustes al programa Oportunidades plan de operaciones*. Plan de operaciones. Representación México. Ciudad de México. Disponible en <http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>.
- _____ (2003). *Una nueva generación de programas sociales*. Serie IDEAS-Departamento de investigación. Washington D.C. Disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol1s.pdf>.
- _____ (2005). *Programa multifase para la consolidación y expansión del programa de desarrollo humano “Oportunidades” fase II*. Informe de evaluación. Representación México. Ciudad de México.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.
- _____ (2008a). *¿Los de afuera? Patrones de cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Copublicado con: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- _____ (2008b). *Perfil de proyecto. Programa de desarrollo humano Oportunidades*. Disponible en www.iabd.org.
- Banco Mundial (2003). “Programa de desarrollo humano Oportunidades aspectos operativos: fortalezas y retos”, en World Bank User. Disponible en www.SafetyNets\Mexico CCT Workshop\Mexico.doc.
- _____ (2008). *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. Disponible en www.worldbank.org/safetynets.
- Barrientos, Armando y Andrew Shepherd (2003). “Chronic Poverty and Social Protection”, en *Conference on Chronic Poverty*. University of Manchester.
- Bate, Peter y Tlcalco Veracruz (2008). “Oportunidades para una vida mejor”, en Revista *BIDAMERICA*, revista del Banco Interamericano de Desarrollo., 7 de julio de 2008. Disponible en <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3038>.
- Boiser, Sergio (2004). “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial) un imperativo categórico”, en Revista *Estudios Sociales*,. Vol. 12, No. 23, enero-junio 2004. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. Santiago de Chile.
- Camhi, R., R. Castro y S. Soto (2003). *Programa Chile Solidario: análisis y comentarios*. Serie informe social No. 74, Fundación Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Ceballos, Marco (2008). *Chile: un caso latinoamericano de política social post-ajustes estructurales*. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios, [en línea], puesto en línea el 14 de enero de 2008 y consultado el 13 de septiembre de 2008. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index11212.html>.
- CEPAL (2003). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Segunda conferencia regional de seguimiento de La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo de 2000.
- _____ (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. LC/ G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.

- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2006*, LC/G.2326-P, Santiago de Chile
- _____ (2008). *Panorama social de América Latina 2007*, LC/G.2326-P, Santiago de Chile.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004). *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: revisión de lecciones y experiencias*. Banco Mundial-IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias). Disponible en www.worldbank.org/safetynets.
- Congreso de Los Estados Unidos Mexicanos (2004). *Ley general de desarrollo social*. DOF 20-01-2004. Ciudad de México.
- _____ (2007). *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Ciudad de México.
- Cruces, Guillermo, Nicolás Epele y Laura Guardia (2008). “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina”, en *Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales*, No. 147. CEPAL-AECI. Santiago de Chile.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, en *American Sociological Review*, Vol. 48, N° 2 (April 1983), págs. 147-160.
- _____ (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Easton, David (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems, en *World Politics*, Vol. 9, No. 3, (Apr., 1957), págs.383-400. Published by: The Johns Hopkins University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____ (2001): “¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactores Europa”, en *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: SIEMPRO- Miño y Dávila Editores.
- Evans Peter y Leandro Wolfson (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140, 35th Anniversary Issue (Jan.-Mar., 1996), págs. 529-562. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3467372> Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Forni, Floreal y Laura Roldán (1996), “Trayectorias laborales de residentes de áreas urbanas pobres. Estudio de casos en el conurbano bonaerense”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, No.140. Buenos Aires.

- Franco, Rolando (1996). “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Abril 1996, págs.9-22. Santiago de Chile.
- Herrera Gómez, Manuel y Pedro Castón Boyer (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ed. Ariel Sociología.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología (CIESAS) (2007). *Evaluación específica de la calidad de los servicios que ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana..
- _____ (2006a). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- _____ (2006b). *Evaluación de cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las reglas de operación en 2006*. Informe de avance del 27 de septiembre de 2006. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- International Poverty Centre (2008). “Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America”, en *Poverty in Focus*, No.15, Agosto de 2008. Disponible en www.undp-povertycentre.org.
- Jepperson, Ronald L. (1991). “Institutions, Institutional Effects and Institutionalization”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, págs. 143-163.
- Larrañaga, Osvaldo (2005). *Focalización de Programas en Chile: el Sistema CAS*. Serie de Documentos de Discusión sobre redes de protección social. Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial. Washington D.C. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0528Spanish.pdf>.
- Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa—Oportunidades de México*. Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad de México: Editorial Planeta Mexicana, S.A.
- Martínez Franzoni, Juliana (2006). “Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son?”, en *Avances de Investigación*, No. 2, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina, Costa Rica.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gorla.
- Merton, Robert K. (1964). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, págs. 202-229.

- Meyer, John W. y Brian Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, (sep., 1977). The University of Chicago Press, págs. 340-363.
- Meyer, John W. y Richard W. Scott (1983). "Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government", en John W. Meyer y W. Richard Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, California: Sage Publications, págs. 199-215.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile (2002). *Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza*. División Social, Santiago de Chile.
- _____ (2004). *Conceptos fundamentales. Sistema de protección social Chile Solidario*. Santiago de Chile.
- _____ (2004). Decreto -235. *Reglamento para la aplicación de la Ley n° 19.949, que crea el sistema de protección social denominado "Chile Solidario"*. Santiago de Chile.
- _____ (2004). *Proyecto de ley n° 19.949, para establecer un sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario"*. Diario oficial No. 37878. Santiago de Chile.
- Molina, Carlos G. (2002). *Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- _____ (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Moreno, Luis (2007). *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad y universalismo?*. Documento de trabajo 07-05 Unidad de Políticas Comparadas Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid.
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Ed. Paidós..
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert (2005). "La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México", en Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 053. Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
- Perrow, Charles (1985). "Overboard with Myth and Symbols" Reviewed work: *Organizational Environments: Ritual and Rationality* por John W. Meyer, W. Richard Scott, Brian Rowan y Terrence E. Deal, en *The*

- American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 1, (Jul. 1985). The University of Chicago Press, págs. 151-155.
- Ragin, Charles y David Zaret (1983). "Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies", en *Social Forces*, Vol. 61, No. 3 (Mar. 1983). University of North Carolina Press, págs. 731-754.
- Rawlings, Laura (2004). *New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*. Social Protection Unit Human Development Network The World Bank. Disponible en www.worldbank.org/safetynets.
- _____ y Bénédicte de la Briere (2006). "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?", en *Social Protection Discussion Paper*, No. 0603. The World Bank, Washington D.C. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIAL-PROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf>.
- _____ y Gloria M. Rubio (2003). "Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo: lecciones desde América Latina", en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, número 10. Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de E.U. México. Disponible en <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/publicaciones/CuadernosyDoc-tos/PDFs%20SEDESOL/PDFs%20Cuadernos/10%20Cuad.pdf> >.
- 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"*. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=616109>.
- Riquelme, Verónica y María Elena Valenzuela (2005). *Chile Solidario y los desafíos de la igualdad*. Santiago de Chile: OIT. Disponible en <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/igu/igu025.pdf>.
- Sampieri, R. H., Fernández Collado y Lucio Baptista (2003). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Sartori, G. y L. Morlino (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scott, John (1999). *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*. Estudio RIMISP-FAO. Ciudad de México.
- Scott, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. California: Sage Publications.

- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Selznick, Philip (1949). "TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization". Berkeley: University of California Press
Disponible en: <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=72373841>.
- Serrano, Claudia (2005). "Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente—Chile solidario", en CEPAL, *Reunión de expertos: "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales"*, 28 y 29 de junio 2005, Sala Raúl Prebisch. Santiago de Chile.
- Solimano, Andrés (2005). "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales", en *Revista de la CEPAL*, No. 87, diciembre 2005. Santiago de Chile, págs.45-60.
- Stake, Robert (1998). *Investigación de estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata..
- Tabor, Steven R. (2002). *Transferencias directas en efectivo*. Serie de informe REDES de Protección Social No. 223. Social Protection Unit Human Development Network The World Bank. Disponible en www.worldbank.org/safetynets.
- Taylor, S. J. y R. Bogdan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- Tendler, Judith (2000). "Why Are Social Funds So Popular?", en *Working Paper*, Department of Urban Studies and Planning Massachusetts Institute of Technology. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/social/papers/tendler.pdf>.
- Toussie, Diana (2000). *Luces y sombras de una nueva relación: El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO-Temas.
- Valencia Lomelí, Enrique (2003). "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación social. Notas para la discusión", en *Estudios Sociológicos*, Enero-Abril Año XXI, volumen 001. Colegio de México, Distrito Federal, págs. 105-133. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>.
- Vega, Osvaldo (2006). "La paradoja de la política social y el Programa Puente: superación de la extrema pobreza o inclusión/exclusión social", en *Revista Mad*, No.15, septiembre 2006. Departamento de Antropología, Universidad de Chile. Disponible en <http://www.revistamad.uchile.cl/15/vega.pdf>.
- Villareal, Juan (1996). *La exclusión social*. Buenos Aires: FLACSO-Grupo Editorial Norma.

Villatoro, Pablo (2004). “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, en *Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales*, No. 87. Santiago de Chile.

_____(2005a). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* No. 86. Santiago de Chile, págs. 86-101.

_____(2005b). “Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias algunas reflexiones”, en CEPAL, *Reunión de expertos: “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”* 28 y 29 de junio 2005, sala Raúl Prebisch. Santiago de Chile.

