



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Trabajo Social
Programa de Doctorado

Tesis para acceder al título
de Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Trabajo Social

**La adaptación de nuevas ideas de protección
en contextos con robustos legados de bienestar: el caso uruguayo**

Autora: Laura Paulo Bevilacqua

Tutora: Prof. Dra. Carmen Midaglia Souto
Cotutor: Prof. Dr. Adolfo Garcé García y Santos

Montevideo, Uruguay
2018

Página de aprobación

Autora: Laura Paulo Bevilacqua

Tutora: Prof. Dra. Carmen Midaglia Souto

Cotutor: Prof. Dr. Adolfo Garcé García y Santos

Tribunal:
.....
.....
.....

Fecha:

Calificación:

Índice

Resumen	4
Abstract	5
Introducción	6
1. Dinámicas, propulsores y patrones del cambio político	9
1.1 - El cambio político como asunto discursivo.....	10
1.2 - Decisiones metodológicas para el abordaje del objeto del cambio	13
1.3 - Cambio y estabilidad en las políticas públicas.....	22
2. Centralidad de los factores cognitivos	32
2.1 - Las ideas en el entramado de instituciones e intereses.....	35
2.2 - Ideas y procesos interactivos en el discurso.....	38
2.3 - Trazos e influencias de las ideas	48
3. Estrategias y valores en los sistemas de protección	59
3.1 - Epicentros de los nuevos programas	70
3.2 - Las intervenciones emblemáticas de las nuevas formas de producción del bienestar	73
3.3 - Rutas de irradiación de las transferencias condicionadas	79
3.4 - Los procesos de estandarización en la adopción de la idea.....	87
4. Asignaciones familiares en Uruguay: política social con historia de cambios	97
4.1 - Adopción de principios y normas de la nueva filosofía pública	109
4.2 - El proceso de adopción adaptada de las transferencias de nuevo tipo	113
4.2.1 - Anclaje y transposición: definiciones a nivel programático	113
4.2.2 - Normalización ideacional de los mecanismos de la política	131
4.3 - Adaptación y calibraciones en el nivel de base.....	135
4.3.1 - Idea nacionalizada de transferencias condicionadas	136
4.3.2 - El parámetro instrumental en el terreno de la política	142
5. Ideas foráneas devenidas en versiones nacionalizadas de programas sociales	154
5.1 - Mecanismos facilitadores para la difusión y adopción de innovaciones políticas....	157

5.2 - El proceso de adaptación de la representación polisémica	161
5.2.1 - Domesticación final del concepto	161
5.2.2 - La instrumentalidad de la versión doméstica.....	164
5.3 - Nuevo régimen de asignaciones familiares: ejemplo de modelo parabólico	166
6. Conclusiones.....	178
Referencias bibliográficas.....	190

Resumen

En el campo de estudio de las políticas públicas se observa un reciente desarrollo del enfoque que las entiende como marcos discursivos. Ese referencial proporciona herramientas para analizar los debates políticos en tanto confrontación de múltiples significados sociales, escenarios de ejercicio del poder, acomodación de actores con capacidades de hacer prevalecer ideas a distintos niveles de abstracción a través de recursos discursivos e interactivos. En este estudio se privilegian los tipos y propulsores de cambio, la desagregación de los mecanismos que lo componen y las formas en que se difunden más allá de su origen. Metodológicamente se optó por el estudio de caso simple centrado en los programas de transferencias de renta condicionada implantados desde fines de los 90. En Uruguay este tipo de intervención presentó un hito relevante en 2008 denominado Nuevo régimen de asignaciones familiares, que en esta investigación opera como medio para tensionar la capacidad que tiene la perspectiva de las ideas al analizar las opciones de las políticas públicas. Se muestra una articulación entre aceptación, adopción y adaptación de políticas en los procesos de difusión, que en el caso de Uruguay dibujó una trayectoria parabólica desde la aceptación de la idea foránea hasta su conversión en idea nacionalizada. Ese movimiento resultó de un cambio incremental súbito que, si bien innovó en el reconocimiento de intervenciones sociales institucionalizadas para las personas de bajos ingresos, no dejó de ser un ajuste al margen. Combinó dos paradigmas incongruentes cuya conjunción quebró la idea sistémica de bienestar; el nivel programático fue el más accesible a los cambios, no así el *policy core* que volvió a revelarse en el sustrato de calibraciones instrumentales. Se observó que, en situaciones de anclaje político seguido de transposición flexible, es fundamental estudiar la trayectoria del sistema de protección receptor para un análisis más preciso de la convergencia y adaptación en clave doméstica. Desde esa mirada adquiere gran relevancia el legado del sistema de bienestar instituido.

Palabras clave: enfoque ideacional, institucionalismo discursivo, difusión, cambio político, adaptación

Abstract

In the field of public policy study, there has been a recent development of the approach that understands public policy as a discursive framework. This reference framework provides tools to analyze political debates as a confrontation of multiple social meanings, scenarios for the exercise of power, accommodation of actors with the capacity to make ideas prevail at different levels of abstraction through discursive and interactive resources. This study focuses on the types and drivers of change, the disaggregation of the mechanisms that make it up and the ways in which they are disseminated beyond their origin. Methodologically, a simple case study focusing on conditional income transfer programmes implemented since the late 1990s was chosen. In Uruguay, this type of intervention presented a relevant milestone in 2008 called the *Nuevo régimen de asignaciones familiares*, which in this research works as a means to stress the capacity of the perspective of ideas when analyzing public policy options. There is an articulation between acceptance, adoption and adaptation of policies in the processes of dissemination, which in the case of Uruguay drew a parabolic trajectory from the acceptance of the foreign idea to its conversion into a nationalized idea. This movement resulted from a sudden incremental change that, while it innovated in the recognition of institutionalized social interventions for low-income people, it was still a marginal adjustment. It combined two incongruous paradigms whose conjunction broke the systemic idea of well-being; the programmatic level was the most accessible to changes, but not the policy core that was once again revealed in the substrate of instrumental calibrations. It was noted that, in situations of political anchoring followed by flexible transposition, it is essential to study the trajectory of the receiving protection system for a more accurate analysis of convergence and adaptation at the domestic level. From this point of view, the legacy of the instituted welfare system takes on great importance.

Keywords: ideational approach, discursive institutionalism, diffusion, political change, adaptation

Introducción

En 2005 asumió el gobierno de Uruguay la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) que en ese mismo año implantó el Plan de Atención a la Emergencia Social, dirigido a los sectores más vulnerables y postergados. Culminados los dos años de ejecución, esta medida se sustituyó por el Plan de Equidad, con las transferencias de renta condicionada como uno de sus componentes, en sintonía con lo que se venía dando en toda América Latina en esos años. El Plan de Equidad fue presentado como una innovación para reposicionar al Estado como garante de bienestar e, igualmente, las transferencias condicionadas fueron expuestas como modalidad con grandes novedades. Este tipo de transferencias operó dentro del marco de una política pública de larga data en Uruguay: las asignaciones familiares.

En este trabajo se examinan tales mutaciones desde una perspectiva teórico-metodológica combinada, que profundiza las ideas y discursos de la dinámica política para comprender sus cambios y transformaciones. Se asume que Uruguay procesó su Plan de Equidad en momentos en que había ocurrido una convergencia internacional respecto a la idea de inversión social como principio filosófico para abordar la pobreza. La difusión de ese marco referencial permeó las decisiones políticas en 2008, de tal forma que –aun cuando tenía rasgos de continuidad– fue presentado por el nuevo gobierno como alternativa y recibió el nombre de Nuevo régimen de asignaciones familiares.

Una mirada desagregada de los mecanismos que operaron en ese proceso de adopción permite concluir que, mientras las habilidades discursivas arraigaban la idea de cambio, a nivel instrumental de la política ocurría un ajuste marginal. Se recalibraron algunas de las decisiones tomadas por anteriores gobiernos lo que dio continuidad a la trayectoria de este tipo de transferencias en Uruguay. Esto provocó que el Nuevo régimen de asignaciones familiares no transformara sustantivamente al sistema de protección que continuó con su rasgo dual, es decir, un componente ligado al empleo formal y un conjunto de medidas paralelas para atender a los que permanecen fuera de esa dinámica.

Este trabajo se estructuró de modo de aportar análisis que otras perspectivas no lograron capturar aun teniendo similar objeto de estudio. Se recurrió a un diseño de investigación exploratorio que se organizó con base en un enfoque teórico ideacional, con la finalidad de analizar su rendimiento analítico. Se tomó como unidad de estudio de políticas públicas una nueva iniciativa de protección: el Plan de Equidad uruguayo, más específicamente el programa de transferencias de renta condicionada. Este estudio es

esencialmente teórico y el caso empírico opera como medio para tensionar la capacidad que tiene la perspectiva de las ideas al analizar las opciones de las políticas públicas.

En el primer capítulo se expone el debate sobre cambios en las políticas públicas y se presentan diversas corrientes de análisis que conforman posicionamientos, desde las más conservadoras que básicamente visualizan lentas evoluciones (movimientos incrementales) inscriptas en las trayectorias precedentes matizadas por equilibrios puntuados, hasta otras posturas que hablan de las variaciones acumuladas y quienes analizan cambios de tipo abrupto acompañados de giros paradigmáticos. Así quedaron reseñadas situaciones en las que el propulsor del cambio es un factor externo capaz de impactar en las decisiones domésticas mientras que otras evidencias hablan de factores estrictamente endógenos. Asimismo, ese primer capítulo discurre sobre marcos explicativos basados en las ideas, el interés y las instituciones.

Para profundizar sobre cuándo, cómo y dónde se produce el cambio político, se optó por el institucionalismo discursivo y sus precisiones respecto al contenido sustantivo de las ideas y los procesos interactivos del discurso en contextos institucionales específicos. Este transcurso analítico se profundiza en el segundo capítulo y toma en consideración que las ideas se presentan en dimensión cognitiva y normativa. Podrá observarse que se mantuvo la rigurosidad metodológica de repasar los diferentes niveles de generalidad (política específica, programas, filosofía) y ámbitos de interacción (coordinación para la construcción de políticas; comunicación para la deliberación y legitimación ante el público en general).

Respecto a las interacciones discursivas se prestó especial atención a las fuentes principales de ideas innovadoras, ya fueran autoridades supranacionales o nacionales o discursos emanados de la sociedad civil (local, nacional, internacional; de activistas, coaliciones, comunidades epistémicas). Finalmente, en ese mismo capítulo, el contexto institucional fue analizado en términos de producción de significado y de instituciones histórico-culturales con expresiones tanto formales como informales; todo ello puesto en un escenario en el que las ideas, los discursos y las interacciones en cualquier contexto institucional se conciben atravesadas por las realidades materiales de un preciso momento histórico, al que se busca dar sentido para, eventualmente, transformar.

Con ese constructo conceptual, el capítulo tres contiene una mirada detallada sobre los programas de transferencias de renta condicionada, a los efectos de explorar un cambio político propiamente dicho. Desde esa fuente genérica se abordó con mayor detenimiento su proceso de difusión hasta caracterizar la expresión nacionalizada en nuestro país. Se buscaron características, ya fuera en términos de proceso rápido y revolucionario, de giro

paradigmático, o lento e incremental, de evolución de ideas preexistentes, u otras variantes intermedias. De allí que, en el esfuerzo analítico de identificación de eventos de apertura del cambio, se realizó una retrospectiva para entender lo que constituyó el basamento general subyacente al caso uruguayo.

A partir de ese encuadre de *policy core* del subsistema de política en términos continentales, se comenzó un trabajo más detallado sobre el programa de asignaciones familiares en Uruguay. Se seleccionó el caso con el propósito de analizarlo desde una nueva óptica conceptual a la vez que utilizarlo para ampliar las categorías teóricas sobre la adopción y adaptación en la difusión de programas sociales estandarizados. Las asignaciones familiares fueron tomadas como política social con historia de cambios y se dedicó el capítulo cuatro a su presentación.

El capítulo cinco condensa el aporte original de este trabajo en una secuencia que articula teoría, debates actuales e insumos empíricos. Expone al Nuevo régimen de asignaciones familiares leído desde la aceptación de la filosofía general de época, la adopción de modelos programáticos y la adaptación traducida en calibraciones domésticas. En ese transcurso, se dejan en evidencia los distintos movimientos con sus respectivos ensamblajes acumulados hasta formar, en el caso que nos ocupa, una trayectoria parabólica. La peculiaridad del proceso permitió visualizar la sutil diferencia entre giro paradigmático y cambio marginal súbito. Con ello, el apartado profundiza la articulación entre el Nuevo régimen y la tradicional institucionalidad de bienestar estatal para afirmar que el cambio de 2008, si bien fue innovador en algún sentido, en términos de sistema de protección fue solo un ajuste al margen con una pauta dualizada.

Finalmente, se presentan conclusiones que sintetizan hallazgos y proyectan nuevos transcurros para la investigación.

1. Dinámicas, propulsores y patrones del cambio político

Cuando se alude a la dinámica de la política pública, se invoca un complejo entramado de situaciones y actores, para cuya comprensión se requieren múltiples herramientas conceptuales. Weible, Heikkila y Sabatier (2012) presentan el proceso político como “the study of change and development of policy and the related actors, events, and contexts” (Weible, Heikkila & Sabatier, 2012, p. 3). Las contribuciones que comenzaron a realizar los investigadores en esta línea consolidaron a la dinámica, motores y patrones de cambio de la política, como objeto de estudio dentro de las ciencias políticas. Tal forma de acercamiento posibilitó exploraciones por nuevas vías y, consecuentemente, realizó aportes conceptuales innovadores.

Según advierten Béland y Powell (2016), ese cúmulo de aportes no arroja un mínimo consenso sobre las variables dependientes e independientes. Esto produjo investigaciones de variadísima índole, difíciles de compilar por tener tónicas no asimilables. No obstante, los autores realizan el esfuerzo de delinear agrupaciones de los referidos estudios y construyen la siguiente caracterización:

- a) *Institucionalismo histórico y dependencia de la trayectoria* – alude a sistemas atados a una trayectoria de estabilidad, apoyada en factores endógenos que preservan el *statu quo*; por ello los cambios resultan difíciles de lograr (Evans, Pierson, Rueschemeyer & Skocpol).
- b) *Cambio incremental* – es la posibilidad de cambio más generalizada en aquellos países donde la fragmentación del poder político y la influencia de los grupos de interés bloquean cualquier intento de reforma. Los movimientos son a través de la acumulación de avances marginales (Lindblom, 1959).
- c) *Análisis ideacional* – numerosos estudios destacan la incidencia de las narrativas y las ideas en los cambios políticos; aluden a cómo los sistemas de creencias de los actores políticos moldean sus decisiones y acciones. Este tipo de enfoque interactúa con la mirada sobre las instituciones para explicar los cambios (Béland, Blyth, Braun, Busch, Cox, Jobert, Marsh, Muller, Nahrath, Schmidt).
- d) *Equilibrio puntuado* – trascendiendo al incrementalismo clásico surgió la noción de estabilidad y cambio como partes de un mismo proceso, cuya frontera la marca un hito que interrumpe momentáneamente la estabilidad. Una vez acomodado ese

episodio puntual, la estabilidad se reconstruye bajo una nueva expresión (Jones, Baumgartner).

- e) *Cambio paradigmático* – proceso comprendido a partir de tres niveles de cambio, de los cuales dos son de tipo incremental. Solo cuando ocurren disrupciones a nivel de los objetivos generales y de los instrumentos para concretar tales objetivos, se registra un tipo de cambio radical o paradigmático, de tipo endógeno (Hall, Hinrichs, Kangas, Palier, Ross, Waddan, Wilsford).
- f) *Variación acumulada* – esta perspectiva aporta la discusión acerca de que algunos cambios pueden emanar de variaciones progresivas que, al paso del tiempo, resultan en transformaciones institucionales sustantivas. En este caso el cambio no se produce por variables externas sino que es un proceso radical de tipo endógeno (Hacker, Mahoney, Streeck).

En suma, los cambios en las políticas públicas fluctúan en un rango que va desde la estabilidad en la cual decisiones incrementales son explicaciones suficientes, a un extremo donde la redefinición de los problemas sociales constituye un motor para la adopción de decisiones radicalmente innovadoras. La hechura de las políticas tiene una variación de grados en una línea en la que pueden darse pequeños o grandes cambios, de forma endógena o exógena, basados en el interés individual, la dependencia de trayectorias, las prácticas culturales, las ideas y los procesos discursivos.

A partir de los resultados que muestran las investigaciones, Béland y Powell (2016) resaltan la importancia de orientarse a la observación del cambio y la estabilidad como un único proceso más que convertirlos en objetos de estudio en sí mismos, como se hizo inicialmente. También alientan a continuar ensayando articulaciones entre perspectivas conceptuales, para montar lo que algunos autores (por ejemplo, Cruz-Rubio, 2011) denominan enfoques sintéticos. Los investigadores enfatizan diferentes dimensiones y, por tanto, ignoran otras, lo que provoca un conjunto de acercamientos parciales al objeto de estudio.

1.1 - El cambio político como asunto discursivo

Puede identificarse un creciente número de autores (Béland, Blyth, Braun, Busch, Cox, Jobert, Legro, Marsh, Mehta, Muller, Nahrath, Risse, Schmidt) que utilizan los aportes del constructivismo para entender, entre otros aspectos, la forma en que se configuran los problemas y cómo se deriva de esa particular definición un tipo de decisión que se materializa

en una política pública. Tales modelos de análisis permiten evidenciar que ese proceso no es lineal ni simple; no se trata de secuencias lógicas concebidas por decisores formalmente designados, que arriban a soluciones óptimas. Por el contrario, gran parte de las políticas públicas se caracteriza por múltiples giros complejamente procesados.

Precisamente un aspecto en particular que orientó la presente investigación es la ocurrencia de cambios en la definición de las políticas públicas. El *policy change* ha dado lugar a producciones logradas desde diversos marcos referenciales. Este estudio se posiciona en una intersección entre la teoría crítica y el constructivismo, al decir de Roth Deubel (2008, p. 76). Con esa mirada, se partió del enunciado de que los cambios cognitivos generan alteraciones en el comportamiento que, a su vez, transforma la política pública (Gouin & Harguindéguy, 2008).

En Uruguay, la llegada de un partido de izquierda al gobierno, en 2005, significó redefiniciones más o menos relevantes en las políticas públicas. Ello da la posibilidad de seleccionar una arena de política pública, en este caso de bienestar social, para analizar su devenir histórico y establecer el tipo de cambio que experimentó a partir de la rotación del partido de gobierno.

Se tomó como detonante de este interés investigativo, el discurso transformador sostenido por el gobierno de izquierda ejercido a partir de 2005 en Uruguay, que explicitó un nuevo marco interpretativo de la realidad social. Dicho cambio en la comprensión de lo social debería tener su correlato en la estructuración del sistema de protección. Este trabajo analiza la configuración de los problemas sociales y el tipo de intervenciones públicas que se correspondieron con esa imputación de sentido, para comprender la naturaleza del cambio y la forma en que se produjo.

En el entorno de ese año de ascenso del gobierno de izquierda en Uruguay, en gran parte del continente emergieron nuevos programas de asistencia acompañados de una nueva institucionalidad para su gestión. Estas innovaciones también se dieron en nuestro país y son indicativas de giros sustantivos en el abordaje del bienestar social. Como se verá más adelante, los actores gubernamentales desplegaron un conjunto discursivo que atribuyó a esas acciones un significado de cambio. La incógnita a develar es si la adopción de un programa asistencial, que las capacidades ideacionales y discursivas conciben como innovación, necesariamente requiere recalibraciones operacionales y nuevas definiciones programáticas. Entonces, ¿puede hablarse de cambio en una política social si se siguen utilizando los mismos instrumentos para abordar un problema? En caso afirmativo, ¿qué patrón de cambio se estaría verificando? ¿A qué niveles de abstracción, con qué enfoque y

en qué dirección se produce tal cambio? Uruguay, ¿presenta cambios de este tipo en su matriz de protección? Si es así, ¿qué mecanismos favorecieron el cambio en ese sentido?

Para abordar estas interrogantes se seleccionó como unidad de análisis a las transferencias de renta condicionadas y se tomó como observable uno de los principales dispositivos: el Nuevo régimen de asignaciones familiares. Este régimen es una intervención estatal de particular interés para el estudio, en tanto presenta giros claramente identificables desde su creación y, particularmente, una variación discursiva en 2008. En este sentido, constituye la expresión de un caso típico de innovación y, por tanto, posibilita la contrastación de las hipótesis que orientan el presente estudio.

En un nivel general, la hipótesis en cuestión sostiene que, **en un contexto de preservación del *policy core*, son posibles mecanismos de traducción y circulación de ideas, que conducen a la ilusión de cambio paradigmático.** Para el caso aquí desarrollado, significa decir que el cambio en el sistema de asignaciones familiares operó en un contexto nacional de aprendizajes políticos que evaluaron positivamente el rendimiento de las decisiones tomadas precedentemente a nivel instrumental y en un contexto internacional con similar paradigma prevalente. Este aprendizaje significó salvaguardar la institucionalidad vigente y, en consecuencia, lograr la adhesión del resto de las coaliciones políticas y sociales, para dar continuidad al programa aun denominándolo Nuevo régimen de asignaciones familiares.

Una hipótesis derivada de la afirmación anterior se orienta a establecer que **la atribución de un nuevo sentido a una dada situación social permite montar una narrativa alternativa y simultáneamente apelar al tradicional parámetro instrumental para la atención a dicha problemática.** En un contexto de alternancia en el núcleo de poder nacional (e incluso regional) Uruguay pudo haber realizado un giro paradigmático de tipo clásico en su programa de transferencia de rentas condicionadas pero se limitó a la confirmación de instrumentos y de fines tan amplios que no devinieron en fuerza endógena de cambio y tan solo provocaron un patrón incremental rápido, en el régimen de asignaciones familiares.

Objetivo general

Relevar los enfoques conceptuales centrados en la operativa de las ideas para estudiar la ocurrencia de cambios en las políticas sociales.

Objetivos específicos

- Profundizar en los procesos de aceptación, adopción y adaptación de ideas políticas, tomando la trayectoria de los programas de transferencia de renta condicionada en América Latina, desde su emergencia.
- Analizar la introducción de este tipo de programas en Uruguay con particular atención en el cambio que se produjo en 2008 y que dio lugar al Nuevo régimen de asignaciones familiares.
- Identificar los diferentes niveles de abstracción en el contenido del Nuevo régimen de asignaciones familiares y el enfoque del cambio, con sus correspondientes mecanismos de traducción y circulación de ideas.
- Extrapolar, a partir del caso uruguayo, subcomponentes pasibles de ser considerados en un modelo de difusión de ideas foráneas y su conversión en idea nacionalizada.

1.2 - Decisiones metodológicas para el abordaje del objeto del cambio

El análisis de las políticas públicas se logra a partir de una variedad de constructos conceptuales. Esos artificios son montados para reducir la complejidad de problemas que devienen en asuntos públicos, los intrincados entornos institucionales y la variada naturaleza de actores involucrados. Ningún abordaje teórico por sí mismo tiene la capacidad de dar cuenta de toda esta amalgamada articulación. Los marcos o paradigmas delimitan rutas analíticas para organizar el pensamiento y estructurar un tipo de desarrollo reflexivo.

A nivel de la ciencia, un paradigma provee criterios para seleccionar problemas así como herramientas conceptuales e instrumentales a partir de las cuales una comunidad científica busca soluciones. La ciencia avanza a partir de investigaciones reconocidas por una comunidad científica, como fundamento de su accionar. Según una perspectiva kuhniana, “El trabajo bajo el paradigma no puede llevarse a cabo en ninguna otra forma y la deserción del paradigma significa dejar de practicar la ciencia que se define” (Kuhn, 2004, p. 68). Cuando ocurren tales deserciones, se producen bases para las revoluciones científicas.

El paradigma es una expresión de consenso que distingue una comunidad epistémica de otra, “suele englobar varias perspectivas teórico-metodológicas, y además se caracteriza por una serie de principios o supuestos generales (ontológicos, epistemológicos, metodológicos). Las perspectivas podrían denominarse también, si se prefiere, paradigmas de rango inferior o ‘mini paradigmas’” (Valles, 1997, p. 52).

Estas perspectivas atravesaron las formas de plantear la investigación social y, consecuentemente, influyeron en la manera en que se abordaron las políticas públicas en tanto objeto de estudio. Tal influencia delineó un vasto mapa de corrientes y enfoques, que Roth Deubel (2008) organiza básicamente en cuatro grandes esferas: positivismo (y neopositivismo), pos positivismo, teoría crítica y constructivismo. Expresa que el neopositivismo, renovador del positivismo, se refleja en los análisis de políticas públicas basados en la teoría del *rational choice*. El pos positivismo o racionalismo crítico postula que la realidad no es objetivamente asequible para el analista ni es estrictamente posible que este se despoje literalmente de sus valores. El autor ubica en esta línea de pensamiento a Peter Hall y sus tres niveles de explicación de los cambios en políticas pública. Con respecto a la teoría crítica, establece su asociación con la Escuela de Francfort y señala como principales exponentes a Habermas, Adorno y Marcuse. Aquí destaca la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987), quien aportó una teoría comprensiva de la sociedad y de la comunicación social. Por último, el constructivismo afirma que la realidad es relativa al sujeto, la objetividad no es posible en el sentido positivista y el conocimiento deviene de las relaciones intersubjetivas. Fue esta perspectiva paradigmática la que abrió camino para que se comenzaran a considerar los factores cognitivos como aspectos relevantes en ciertas áreas de las políticas públicas.

Roth Deubel (2008) muestra cómo las investigaciones sobre políticas públicas no solo se posicionan en uno de estos grandes referentes epistemológicos sino que, en muchos casos, los reelaboran para generar marcos explicativos combinados, que contemplan múltiples factores. El autor expresa que hay un tipo que

corresponde a los factores racionales, es decir, por ejemplo, los intereses “materiales” de los actores. Postura que corresponde principalmente a la lógica investigativa neopositivista y, eventualmente, post positivista. Una segunda serie de marcos de análisis hace énfasis en los factores institucionales o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas, y que fueron revalorizados por la teoría neo institucional. Las diferentes vertientes del neo institucionalismo permiten situar esta perspectiva tanto en el neopositivismo, el post positivismo o la teoría crítica. Finalmente, un tercer grupo de marcos enfatiza en la centralidad de los factores cognitivos o de las ideas. Estos marcos de análisis se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo (Roth Deubel, 2008, p. 76).

En este sentido se ha recorrido una serie de modalidades diferenciadas por el aspecto que se prioriza al momento de buscar una explicación y la relación que se establece con los tomadores de decisión. Esto es: en un período prevalecieron las perspectivas sociocéntricas

y en otro momento se desarrollaron abordajes centrados en el Estado (Viguera, 1998). Concomitantemente, se registra otra discusión que refiere al aspecto que influye en la conformación de preferencias y objetivos de los actores, sean estos estatales o de la sociedad civil. Este otro debate discurre sobre la relevancia del interés, las instituciones y las ideas.

Algunos teóricos (como Braun, 1999; Busch, 1999; entre otros) reaccionaron frente a las limitaciones epistemológicas del neopositivismo, el énfasis en las acciones racionales que de ese paradigma se desprende y la preponderancia dada a los intereses como factor explicativo del comportamiento de los actores en el caso de la adopción de una política. El modelo sostenido por los teóricos de esta corriente (Hall, 1993) implica tres rasgos principales. Por un lado, destacan que cualquier cambio en una política pública está basado en la política que la antecedió. En segundo lugar, enfatizan la importancia de sucesos externos en tanto propulsores de cambio, principalmente aquellos que implican procesos de *social learning* (concepto acuñado por Hecló, 1974) donde cobran importancia otros actores especializados en ese campo de política, además de los gobernantes. Por último, esta perspectiva señala que el Estado actúa con relativa autonomía y que las presiones sociales o factores externos inciden pero no tienen el protagonismo exclusivo en el cambio de políticas públicas.

En estos enfoques que amplían su mirada más allá del neopositivismo las ideas cobran particular relevancia en el proceso de *policy making*. Los analistas argumentan que opera un aprendizaje por el cual los individuos internalizan nueva información que complementa la obtenida de experiencias pasadas y la conjugan para desarrollar acciones futuras. Existe un aprendizaje cuando una política cambia a propósito de este tipo de proceso; esto no informa sobre el sentido positivo o negativo del cambio ocurrido a propósito de ese aprendizaje.

Las coaliciones promotoras, los partidos políticos, los burócratas, los expertos no solamente ejercen presión sino que también obtienen poder en su intento de influir en el discurso predominante sobre un tópico dado. La contienda por el poder puede verse como un proceso para el aprendizaje social. En estas dinámicas, el flujo de ideas adquiere relevancia en el proceso de hechura de política pública, tanto como los arreglos institucionales. La autonomía del Estado respecto a presiones sociales no solo depende de la estructura institucional ya que la evidencia muestra que con igual estructura esa autonomía varía. La explicación incorpora otros factores, entre los que figuran la existencia de un marco organizado de ideas, una cultura organizacional o relato institucional montado en base a ideas.

Cabe mencionar a algunos autores que realizan algunas advertencias sobre el uso que se ha dado al concepto de paradigma de Kuhn en el ámbito de las políticas públicas. Por ejemplo, Zittoun (2015) prefiere hablar de *policy statement*¹. Entiende que este concepto es más adecuado para explicar las ideas en los procesos políticos sin caer en las limitaciones que conlleva el concepto de paradigma político. Afirma:

After Hall (1993) adapted the paradigm concept to the policy field, the concept of a policy paradigm became central to policy studies to better understand the role of knowledge and ideas in the policy change process. Unfortunately, the ways this concept was used in a lot of cases of policy process were problematic. One of the main reasons for these difficulties was that policy knowledge was considered to be equivalent to scientific knowledge in terms of coherence, logic, and hierarchy, and, furthermore, the scientific revolution and policy change are comparable. A lot of epistemological differences were forgotten during the process of adapting the paradigm concept from the natural sciences to policy studies, which in turn destabilizes suggested theories of policy change (Zittoun, 2015, p. 3).

A su vez, Carstensen y Matthijs (2015 y 2017) también plantean reservas sobre la visión kuhniana de Hall porque explica cambios provocados por perturbaciones exógenas pero elimina la atención sobre el paradigma y solo da relevancia a los equilibrios puntuados. Su propuesta trae la discusión sobre los cambios ideacionales en su expresión gradual y significativa a nivel de la esencia misma de un paradigma. Reconoce tres formas en ese tipo de cambio: por alteración de las relaciones entre elementos (remodelación), por reemplazo de uno o más elementos ideacionales (renovación) y por sustitución total (revolución).

No obstante, Carstensen (2015a) reconoce el avance que tuvo este tipo de abordajes a partir de los primeros aportes de Hall (1993), Sabatier y Jenkins-Smith (1993), Kingdon (2003), Baumgartner y Jones (2009) y Stone (1988). Simultáneamente afirma que la consideración de las ideas en el estudio de política se vio particularmente impulsada por la segunda generación de investigaciones. Entre ellas destaca las aportadas por Béland (2007), Berman (1998), Blyth (2002), Campbell (1997), Campbell y Pedersen (2001), Cox (2001), Lieberman (2002) y Schmidt (2002). También reconoce la paulatina coherencia (y trasmutación con respecto a los originarios planteos estáticos de Hall) que fue adquiriendo este marco conceptual, posteriormente denominado por Schmidt (2008) como institucionalismo discursivo.

¹ “A policy statement is a discursive assemblage of different heterogeneous components without any presupposed coherence that gives specific meaning to a policy proposal and is supported by some policymakers who want to change policy” (Zittoun, 2015, p. 18).

Con estas discusiones y advertencias de fondo, surgió el interés por realizar el estudio de las políticas públicas en el campo de lo social, utilizando enfoques que posibiliten comprenderlas como marcos discursivos y que permitan observar tanto los movimientos endógenos como exógenos en la generación del cambio político. Esto es, conocer los tipos y propulsores de cambio, los mecanismos que subyacen así como los que hacen que los cambios operados en un contexto particular se difundan más allá de su origen. Se entiende que la forma en que se configura y articula un problema social es un elemento clave que estructura el posterior desarrollo de las políticas públicas.

Los ajustes que ocurren en la definición de una política pública difícilmente puedan entenderse en su cabalidad como resultado de una decisión racional. Una comprensión más amplia puede lograrse si se observan paradigmas alternativos, la permeabilidad de las instituciones para adoptar nuevas ideas, la constelación de actores que ejercen presión y adquieren poder. Bajo estos términos se tomaron las decisiones metodológicas teniendo en cuenta, además, las características del objeto del cambio.

Una primera opción fue seleccionar el estudio de caso (*post facto*), en tanto estrategia que permite el abordaje de situaciones contemporáneas, habilita su descripción exhaustiva y su interpretación dentro del contexto al que se adscribe. Esa profundidad en el conocimiento adquirido sobre realidades singulares, eventualmente, arroja nuevas líneas para el análisis que otros métodos no logran captar. En este sentido, se entiende como una estrategia válida para la generación de interpretaciones alternativas que desafíen a las proposiciones teóricas vigentes y contribuyan al desarrollo del campo de las ciencias sociales.

En este tipo de estudios, la selección del caso cobra especial relevancia. Al respecto, Eisenhardt (1989) establece que los casos pueden ser privilegiados para replicar estudios de similar naturaleza o para ampliar una teoría en construcción. Incluso, entiende pertinente elegir este tipo de abordaje para completar vacíos teóricos y aportar ejemplos opuestos. En la medida en que el foco que orientó esta investigación fue el cambio en una política pública, se optó por el estudio de caso simple, en el cual el programa de asignaciones familiares presenta alteraciones claramente identificables desde su creación.

Las opciones teóricas orientaron el proceso de indagación pero no configuraron un diseño donde se replica teoría existente para someterla a la contrastación empírica. Es decir, se toma la producción conceptual y la observación empírica previa pero con énfasis en **identificar nuevas áreas de análisis y forzar el refinamiento teórico**. Así surgieron las preguntas guías del estudio antes expuestas y derivaron las dimensiones a considerar para la organización de los datos.

En términos de plan de análisis de la información, se tuvieron en cuenta las tres sugerencias de Eisenhardt (1989): similitudes intracaso con diferencias intercasos, análisis de similitudes y diferencias entre pares de casos y, por último, análisis de los datos fuente por fuente. Dada la naturaleza de este estudio, correspondió adoptar esta última opción. En palabras de la autora:

This tactic exploits the unique insights possible from different types of data collection. When a pattern from one data source is corroborated by the evidence from another, the finding is stronger and better grounded. When evidence conflicts, the researcher can sometimes reconcile the evidence through deeper probing of the meaning of the differences (Eisenhardt, 1989, p. 541).

Una vez acotada la estrategia de tratamiento de los datos, se asumió que emergerían relaciones entre categorías, a medida que se avanzara en impresiones generales, identificación de temáticas, depuración de patrones. Por ello, se previó un plan de análisis a desplegar en forma inmediata a la recolección de información. Como establece la autora, se procedió a contrastar sistemáticamente la red de categorizaciones que iba surgiendo, con los constructos teóricos:

The central idea is that researchers constantly compare theory and data iterating toward a theory which closely fits the data. A close fit is important to building good theory because it takes advantage of the new insights possible from the data and yields an empirically valid theory (Eisenhardt, 1989, p. 541).

Se parte de la convicción de que el modelo construido para el análisis del caso, tiene rendimiento analítico para las preguntas que se plantean. Esto es porque, en primer término, consideró a los individuos como portadores de una racionalidad limitada. Imprimió a los *policy statements* –marcos referenciales, núcleo profundo de creencias– un rol preponderante así como a su capacidad de difusión con impacto en la modificación de las preferencias de los actores de la política. Por último, asumió como ámbito de política una arena más amplia que la representada por el debate jurídico-formal. Tomando en cuenta las afirmaciones de McBeth,

Other research (McBeth *et al.*, 2005) has discovered that the narratives generated by political subsystems in the polity at large, not just in the legislative arena, also contain stable core policy beliefs and are a legitimate source of policy change analysis (McBeth, Shanahan, Arnell & Hathaway, 2007, p. 88).

Desde esta perspectiva, se entendió posible adentrarse en la discusión sobre qué cambia en las políticas públicas y cómo lo hace. En primera instancia, podrían aparecer preguntas cuyas respuestas son obvias pero una mirada más detallada confirma que no lo son. Muchos estudios de este tenor definen la variable dependiente a partir de, por ejemplo, los enunciados jurídicos o las descripciones operativo-programáticas pero no es tan común encontrar la inclusión de dimensiones de naturaleza más abstracta.

Béland y Powell (2016) destacan la importancia de definir con rigurosidad la variable dependiente. Cuando se analizan cambios en políticas públicas, esta cuidadosa definición es de vital importancia para asegurar la comprensión del objeto de estudio. En igual sentido se destaca el trabajo de Pierson (2006) que, al estudiar la política contemporánea del Estado del Bienestar, reconoce que contiene diferentes configuraciones en las democracias desarrolladas. Por ese motivo uno de los aspectos que señala es que analizar la política de las reformas requiere, en primer término, una conceptualización exhaustiva de esa variable dependiente. Desagregarla en sus dimensiones constitutivas aumenta la capacidad de ser precisos en la presentación de los procesos políticos. Esa es la decisión metodológica que el autor entiende necesaria para establecer diálogos coherentes. Solo cuando los investigadores coinciden en el asunto que abordan pueden realizar análisis comparativos consistentes. El acuerdo acerca de la variable dependiente que se investiga es el paso previo a las pretensiones explicativas. Agrega el autor: “En un contexto donde los actores tienen motivaciones complejas y la variable dependiente es tan heterogénea, los intentos de reducir el cambio a una sola dimensión serán contraproducentes” (Pierson, 2006, p. 60).

Con estas advertencias de fondo, la presente investigación examina el tema en tanto objeto poco estudiado; la bibliografía revisada revela enunciados genéricos sobre la adaptación de políticas. Para adentrarse en ese terreno y lograr algún nivel de profundización en su comprensión fue necesaria la caracterización certera de la unidad de análisis. Para ese movimiento se utilizó el modelo que proponen Howlett y Cashore (2007). Es decir, no se lo tomó como operacionalización de términos de una hipótesis de causalidad o correlación sino como plantilla ordenadora. Este trabajo no persigue fines explicativos, no busca relaciones causales entre elementos sino que se propone afinar áreas de análisis en los procesos de adaptación de políticas que cambian. Es en este sentido que el modelo de estos autores –que se expone a continuación– se presenta como una matriz devenida en mojón de referencia a partir del cual provocar la expansión de la evidencia sosteniendo un hilo conductor a través de todo el estudio.

Howlett y Cashore (2007) parten de su preocupación por ir más allá de los dos grandes exponentes que han marcado las producciones académicas acerca de cómo cambian las políticas. Se refieren específicamente a Charles Lindblom (1959) que desarrolla el incrementalismo y, principalmente, a Hall (1989) y su destaque de los paradigmas de política (concepto que para Hall completa la teoría del *social learning*, de Hecló, 1974). Para estas teorías, los propulsores de los cambios se limitan a ajustes operativos e instrumentales como consecuencia de decisiones tomadas en contextos de racionalidad limitada o eventos exógenos que necesariamente provocan cambios sustantivos.

Lo que está puesto en discusión, entonces, es la universalidad de esos enfoques para explicar algunas situaciones. A ese respecto, los autores señalan que la evidencia empírica muestra patrones de cambio que no necesariamente se apegan a los modelos referidos:

Cashore and Howlett (2007), for example, found paradigmatic change in US Pacific Northwest forest policy making to have occurred in a process in which existing institutions prompted paradigmatic changes in logging practices, ‘thermostatically’, in order to protect endangered species (Cashore and Howlett 2006; Cashore and Howlett 2007). Similarly, Coleman, Skogstad and Atkinson’s studies of agricultural policy changes in the EU, Canada and Australia over a two decade period revealed a pattern in which cumulative incremental changes in policy settings and instruments led, gradually, to paradigmatic change (Skogstad 1998; Coleman, Skogstad and Atkinson 1996). Both types of seemingly anomalous findings prompt the need for a reassessment of the foundations of the now prevailing orthodox view of policy dynamics (Howlett & Cashore, 2007, p. 51).

Si el contexto político e institucional no es un factor menor en la determinación de las políticas públicas, la aplicabilidad de los modelos analíticos debe ser cuidadosamente revisada para no incurrir en errores al momento de apelar a su capacidad explicativa.

En este sentido –como se dijera antes– se adoptó la propuesta de Howlett y Cashore (2007) quienes toman las tres grandes dimensiones señaladas por Hall (1993) –las calibraciones operativas, los ajustes en los contenidos programáticos y las metas teórico/conceptuales– y las llevan a seis componentes en los cuales podrían visualizarse cambios. Con ello, los autores aportan a un mayor nivel de precisión en las definiciones y amplían las posibilidades analíticas. Afirman:

Paying attention to these regime differences, and how each element changes or remains stable over long periods of time, results in a much more complex picture of policy dynamics than usually found in the existing literature derived from the orthodox model (Lieverink, 2006) (Howlett & Cashore, 2007, p. 54).

Las fuentes endógenas y exógenas de cambio aparecen más complejas; asimismo, pueden capturarse procesos de desarrollos alternativos o complementarios al incrementalismo y el cambio paradigmático.

En definitiva, el esquema que Howlett y Cashore (2007) montan – en su caso para definir la variable dependiente- y que en este estudio se adoptó como matriz ordenadora, es el siguiente:

CONTENIDO DE LA POLÍTICA						
ENFOQUE DEL CAMBIO	Fines o metas de la política	Nivel más elevado de abstracción	Nivel programático de operacionalización	Nivel de medidas específicas en terreno		
		<i>Metas</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Arreglos</i>		
		Medios o herramientas de la política	<i>Lógica instrumental</i>	<i>Mecanismos</i>	<i>Calibraciones</i>	
	¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de la política?	¿A qué objetivos formalmente se orienta la política?	¿Cuáles son los requisitos específicos en el terreno de la política?	¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	¿Qué tipos de instrumentos específicos se utilizan?	¿Cuáles son las formas específicas en que se utiliza el instrumento?

Fuente: Howlett *et al.*, 2007, p. 55. Traducción propia.

Con el precedente modelo, que incluye seis elementos, los autores proveen una estructura más desagregada para identificar hitos en el desarrollo de las políticas. Pero van más allá y, basándose en Durant y Diehl (1989), ensayan una taxonomía de *policy change*. No solo identifican con claridad qué es lo que cambia sino que también observan el modo (incremental o paradigmático) y la velocidad (rápida o lenta) con que se produce ese cambio. Así dirán que: a) un cambio paradigmático clásico es aquel cuyo modo es del tipo de un gran súbito giro; b) un cambio paradigmático gradual es el que presenta un gran giro progresivamente procesado); c) un cambio incremental rápido supone pequeñas variaciones pero materializadas en un plazo breve; y d) un cambio incremental clásico está caracterizado por leves y lentas variaciones.

Tomando como base estas cuatro posibles combinatorias de los cambios políticos, las perfeccionan introduciendo la discusión acerca de la dirección que asume ese cambio más allá del modo que adquiere y la velocidad con que ocurre. Esto permite establecer si el desarrollo de la política analizada oscila moderadamente en diferentes direcciones durante el tiempo pero sin mayores desvíos del equilibrio o, contrariamente, se trata de movimientos (en el mismo o diferente sentido) que se acumulan en el tiempo.

1.3 - Cambio y estabilidad en las políticas públicas

Zittoun (2009) sostiene que uno de los problemas que enfrenta la investigación del cambio político, refiere a qué dispositivo analítico apelar para localizar dicho cambio. El autor establece que:

since public policy is characterized by the (relative) stability of its different constitutive elements, change becomes an interesting process to observe and studying it allows us a better understanding of workings and effects of policy-making processes. Understanding policy change means, however, that the researcher must define a public policy as one already stabilized. That is, every time a new decision is taken, the researcher has to determine if the latter reinforces the stability of public policy or, on the contrary, breaks with it. Setting up of a new instrument, the modification of others already in use or the elaboration of a new goal can all be considered policy change only against the backdrop of some pre-existing instrument or goal. Which particular set of instruments and goals is chosen to represent the policy change “baseline”, therefore, is of critical importance in the analysis of policy change, but is a very difficult assessment to make (Zittoun, 2009, p. 68).

En una sociedad cuyas políticas presentan resultados razonables a juicio de los gobernantes y de las personas afectadas, los cambios en políticas públicas suelen ser moderados. Se basan en experiencias previas y construyen políticas de poca controversia y razonable consenso sobre los valores básicos. Esta modalidad es posible cuando se mantienen relativamente invariables los problemas que se abordan así como los recursos disponibles para su atención. Situaciones de este tipo, llevaron a Lindblom (1959) a entender que, ante escenarios complejos, es impracticable el método de ir a la raíz. En el proceso de ir a la raíz, los fines orientan la elección de los medios, el criterio de decisión correcta tiene que ver con la eficiencia para lograr los objetivos y prevalece una concepción de racionalidad que permite un avance por comparaciones sucesivas. En cambio, Lindblom defendió como más plausible el método de ir por las ramas, en el que la política para alcanzar ciertos objetivos se considera en un movimiento casi simultáneo a la elección de los propios

objetivos. Aquí la mejor política será la que concentre el mayor consenso y el criterio de racionalidad remite a un abordaje comprensivo, integral.

Lindblom (1959) observó que una decisión racional exhaustiva –ir a la raíz del asunto– supone definir adecuadamente un problema, evaluar cada posible alternativa, contrastar el conjunto de opciones para seleccionar la solución óptima. Sin embargo, no siempre esto es posible; en algunos asuntos críticos suelen presentarse serias diferencias de opinión principal y/o marginal; además, no resulta viable ordenar esas diferencias según su importancia relativa para analizar el rendimiento de cada una; por último, no hay prototipos de preferencias con rendimiento óptimo capaces de minimizar las decisiones subjetivas pues, al menos, se termina ignorando las preferencias marginales. El decisor no tiene suficiente tiempo, capacidad y recursos para desarrollar un proceso exhaustivo de análisis de modo de encontrar la mejor solución; más bien toma atajos, va por las ramas. Este aporte de Lindblom constituyó una forma de entender la racionalidad según la realidad la muestra. Lo que usualmente hace un decisor es manejarse dentro de un conjunto de restricciones, por lo cual simplifica el análisis, se basa en información parcial y experiencias pasadas, considera alternativas satisfactorias que solo impliquen diferencias marginales, evalúa algunas consecuencias.

El resultado se convierte en una sucesión de medidas que ajustan decisiones para aproximarse a la solución del problema. La ciencia de salir del paso, diría Lindblom. Habilita la revisión de errores cuyos impactos, en general, son reparables; las soluciones adoptadas no se asumen como definitivas. Los debates en materia de política pública se circunscriben a las pequeñas diferencias entre las políticas. Esto requiere acuerdos aunque coexistan objetivos basados en diferentes valores, logrando modificaciones a partir de los incrementos en que difieren las políticas (valores marginales). La política se va construyendo por aproximaciones sucesivas, pautando movimientos procesados básicamente en el ámbito intraestatal.

En su momento, esta contribución de Lindblom fue aceptada como una comprensión más ajustada a la realidad y a la naturaleza humana, aunque tuvo sus críticas (por ejemplo, Dror, 1964). Por un tiempo, guio la investigación de muchos analistas y se consolidó dentro de lo que algunos autores denominan la ortodoxia para pensar las políticas públicas (incrementalismo como rasgo predominante). Esta centralidad se vio interpelada por Hall (1993), quien aportó otro tipo de patrón para explicar los cambios en políticas públicas. Desde entonces, se registran estudios sobre esa materia específicamente pero también sobre los intentos de interrelacionar ambas concepciones.

Como se dijera antes, Lindblom (1959) establecía que lo esperable era la relativa estabilidad, con alteraciones marginales. Hall (1993) introduce el debate de que en caso de que los resultados de las políticas sean insatisfactorios, nuevos conocimientos sean aportados y/o se altere la estructura de recursos, es más probable la adopción de decisiones radicales. El cambio radical es difícil y de alto costo por eso suele ir precedido de un proceso creciente de descrédito de las herramientas y técnicas del paradigma vigente, aunque su esencia siga generando confianza. Sin embargo, este nivel de adhesión se debilita como consecuencia de una disonancia cognitiva, se aceptan otras evidencias y se produce el giro paradigmático. Nuevas metas son delineadas y la retórica se monta sobre la legitimación de los valores emergentes.

Los *policy makers* se desempeñan en base a un marco de ideas al cual Peter Hall denomina paradigma político. Para el autor, los paradigmas delinean no solo las metas de política y los instrumentos pertinentes, sino también la naturaleza de los problemas a atender y el rol del propio hacedor de política en ese marco de realidad. Cuando estos paradigmas sufren cambios, se producen transformaciones radicales en el contexto de una política. En este sentido, los cambios paradigmáticos marcan discontinuidades; alteran la jerarquía de las metas así como el arsenal instrumental al que se apela para ejecutar la política.

El pasaje de un paradigma a otro generalmente es precedido por un paulatino desgaste en la capacidad de respuesta del paradigma anterior, con la consecuente pérdida de credibilidad ante políticos, burócratas y población en general. Esto deviene en un cambio en el núcleo de autoridad en relación a la política en cuestión, lo cual trae consigo la adopción de un paradigma sustitutivo. Suele estar relacionado a procesos previos de experimentación y fallas en la búsqueda de ajustes para las anomalías que el paradigma vigente ya no atiende. Se producen aprendizajes negativos que impulsan la adopción de medidas innovadoras gestadas en ámbitos que trascienden lo intraestatal.

A partir de la relación entre procesos de cambio de política y aprendizaje social, Hall (1993) identificó tres órdenes de cambio que abarcan los objetivos del gobierno y los instrumentos de políticas. Los cambios de primer orden tienen que ver con la calibración de los instrumentos de políticas, los de segundo nivel aluden a la creación de nuevos instrumentos o al experimento de nuevas formas de enfrentar problemas existentes. Estos dos tipos de cambio son resultado de *policy learning* por el cual operan ajustes pero no se cuestiona la esencia de la política. Representan procesos intrainstitucionales y, por tanto, relativamente exentos de presión externa. Por su parte, los cambios de tercer orden son de diferente naturaleza; trascienden la simple acción de ajuste porque supone insuficiencias

de las políticas existentes. Un nuevo paradigma emerge con mayor rendimiento, los actores que lo promueven logran institucionalizarlo y se produce la transformación de los parámetros del discurso político. Son diseñadas nuevas soluciones para una nueva manera de comprender los problemas, configuradas en un flujo de interacciones entre el gobierno y la sociedad. Las ideas y las instituciones se fortalecen en forma recíproca en el transcurso de instauración de un nuevo equilibrio.

En consecuencia –y en forma paralela a los procesos analíticos antes descritos– se discutió la noción de que los cambios no adquieren fuerza política, en forma independiente al entramado de instituciones e intereses que ya están presentes. Este debate se organizó en torno a estudios sobre la relación entre las instituciones y el comportamiento, por un lado, y la búsqueda de explicaciones para el origen y la forma que toman los cambios en las instituciones. Como producto de las diferentes respuestas construidas a esas indagaciones se consolidaron los conocidos institucionalismos histórico y sociológico de la elección racional, desarrollados a principios de la década de 1990. Más recientemente se identifica al institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008) que, si bien ya aparecía en el escenario de las investigaciones, no fue hasta inicios de la década del 2000 que asumió una denominación propia.

A este respecto, Hall y Taylor (1996) establecen que los abordajes del institucionalismo prosperaron principalmente porque constituyeron una reacción a la preponderancia que había tenido la corriente del comportamiento. En los años sesenta y setenta el enfoque del comportamiento acaparó la escena con su versión explicativa sobre el papel que las instituciones jugaban en la determinación de resultados políticos. Por su parte, las vertientes del institucionalismo comenzaron a argumentar que las decisiones de los actores solo pueden explicarse si se considera el papel que las instituciones cobran en la configuración de posibilidades para la acción de cada individuo y para descifrar el comportamiento de los otros. En este contexto, las instituciones son entendidas como reglas, regularidades, prácticas rutinarias, estructuras que inciden en los resultados políticos.

El institucionalismo de la elección racional o institucionalismo centrado en los actores, como lo denominan algunos analistas, concibe la política como un constante dilema de acción colectiva. Las instituciones son creadas por los individuos con fines estratégicos para acotar la incertidumbre, canalizar cierta racionalidad colectiva y lograr resultados preconcebidos; son una suerte de incentivos para la acción. Este enfoque argumenta que los individuos tienen un conjunto acotado de preferencias y, para satisfacerlas, desarrollan comportamientos instrumentales maximizadores de resultados, según cálculos estratégicos.

Ostrom (1993) relativiza esta afirmación, estableciendo que, a veces, los individuos no son tan perfectos en el proceso de razonamiento aunque agrega que, con el paso del tiempo, “they can acquire a greater understanding of their situation and adopt strategies that result in higher returns” (Ostrom, 1999, p. 31).

Simultáneamente se plantea que, cuando se registra una alteración a ese mecanismo de reducción de incertidumbre, entonces se produce el cambio político como forma de mejorar el posicionamiento individual en el nuevo escenario. El patrón de cambio que se produce a partir de esta dinámica es, generalmente, de tipo incremental ya que se registra en un campo de reglas de juegos existentes. Aparece así una contradicción que le es señalada al institucionalismo de la elección racional: atribuye fuerza causal a las instituciones a la vez que las presenta como consecuencia de intereses estratégicos de individuos racionales. Es decir: o las instituciones son derivaciones de las opciones maximizadoras o son variables independientes que inciden en las decisiones políticas de los actores y, por tanto, ponen en cuestión la explicación endógena del proceso.

El individualismo metodológico del institucionalismo de la elección racional es interpelado por el institucionalismo histórico que tomó como válida la afirmación de la teoría política de grupos, de que en la esencia de la política se encuentra la lucha entre distintos grupos por acceder a recursos limitados. Concibe como instituciones a los procedimientos, rutinas, acuerdos (formales o informales) instituidos en la estructura organizacional de la política. Establece que las normas esenciales de la institución suponen una información estratégica para predecir la acción de otros, lo que, simultáneamente, hace que los actores ajusten sus propias expectativas. Asimismo, el institucionalismo histórico, de acuerdo a Peters, Pierre y King (2005, p. 1.276),

conceives of public policymaking and political change as a discrete process, characterized by extended time periods of considerable stability –referred to as “path-dependency”– interrupted by turbulent, “formative moments”. During those formative periods public policy is assigned new objectives, new priorities are established, and new political and administrative coalitions evolve to sustain those new policies (North 1990; Steinmo, Thelen and Longstreth 1992).

En esta perspectiva, el cambio deriva de coyunturas críticas que instalan momentos de desequilibrio. En esas instancias se reposicionan las piezas de la desigual distribución del poder y las instituciones históricas quedan expuestas a alteraciones. Ello tiene consecuencias en la modelación de intereses y preferencias de los actores. No todos los procesos

individuales están guiados por protocolos racionales sino que los grupos pueden imbricarse en la creación de instituciones cuya composición no planificaron con cuidadosa exactitud.

Así, sobrevienen repercusiones no previstas y funcionamientos no predeterminados que confirman la fuerza causal de las instituciones. Según esta corriente, las organizaciones modernas no solo se orientan por la racionalidad sino que también adoptan medidas basadas en prácticas culturales no necesariamente asociadas a la eficiencia. En este sentido, Alasuutari (2015, p. 163) afirma:

Because of this emphasis on culture and history, new institutionalists do not conceive of societies as universal, machine-like entities that are governed by universal sociological laws. Rather, the objects of research are considered as contingent historical creations. Thus, new institutionalism approaches contemporary society as a culture of modernity.

Toman aportes del análisis organizacional y, bajo estas premisas de las prácticas basadas en modelos culturales, introducen la noción de que las instituciones no solo limitan a los actores sino que mediante un proceso interactivo entre instituciones e individuos se constituye identidad. Pertenecer a una determinada institución provee al individuo de ciertos principios morales que operan como marcos referenciales para distinguir entre cursos de acción social y posicionarse en formas de comportamientos (dimensión normativa). En el caso del institucionalismo sociológico, los cambios son entendidos en un sentido de adaptación necesaria para la confirmación de identidad y legitimación, tanto de la organización como de cada individuo que la integra.

Schmidt (2008b) afirma que en la medida en que “sociological institutionalist explanations are arrived at inductively rather than deductively, they can lend insight into individuals reasons for action in ways that rational choice institutionalism cannot” (p. 3). Igualmente destaca que esta ventaja comparativa con respecto al institucionalismo de la elección racional constituye una limitación. Dado el nivel de relativismo que caracteriza a este enfoque, sus análisis adquieren fuerza para los estudios de cada caso pero poco aportan a las generalizaciones para conjuntos de países.

Tomando la base de estas perspectivas que conciben a las instituciones como creaciones más allá de los intereses individuales, se expande la atención sobre los factores exógenos y, en consecuencia, se supera el problema de endogeneidad que presentan estos enfoques. Las instituciones comienzan a ser analizadas no solo por el impacto que reciben de factores de demanda como lo son los intereses y el poder sino también por la influencia

de variables de oferta externa, por ejemplo, ideas. De esta forma, Schmidt reconoce una cuarta forma, a la que llamó institucionalismo discursivo, muy cuestionado por algunos autores (Bell, 2011; Panizza & Miorelli, 2013). La autora explica: “‘Discursive institutionalism’ is the term I use to encompass a wide range of ‘interpretive’ approaches in the social sciences that take ideas and discourse seriously and, in so doing, help explain the dynamics of change (and continuity)” (Schmidt, 2011, p. 1).

Schmidt considera las ideas en sus diferentes niveles de generalidad (políticas, programas y filosofías) y en su contenido sustantivo (cognitivo, normativo). Simultáneamente, observa los procesos interactivos tanto en el discurso coordinado entre actores políticos como el discurso comunicativo que articula actores de la sociedad. Según la autora estas lógicas de comunicación de las ideas procesadas en las instituciones políticas construyen sentido y despliegan una capacidad transformadora o influencia causal sobre la vida política; son factores de cambio o estabilidad institucional. Pero estas ideas solo las concibe en función de los sujetos que piensan, interactúan y actúan. Sobre ello aporta la siguiente:

The agents of policy change can be defined as ‘sentient’ (thinking and speaking) agents who generate and deliberate about ideas through discursive interactions that lead to collective action. In other words, thinking, saying, and doing are all equally important for explaining the driving forces of policy change. (Schmidt, 2011, p. 11)

Así concebidos, los sujetos se vuelven protagónicos en el análisis de los cambios; Schmidt (2011) agrega que “it is not just that agents are thinking beings who have ideas but that they are also speaking beings who share their ideas through discursive interactions that can lead to collective action” (Schmidt, 2011, p. 12). En consecuencia, y en contraposición con los otros institucionalismos, define a las instituciones como construcciones internas al sujeto, que simultáneamente son estructuras que acotan tanto como creaciones del propio sujeto pasibles de ser modificadas por él. Esta mirada permite un abordaje más dinámico, al estudiar a los actores en el contexto institucional. Sus acciones pueden verse como la conjunción de habilidades ideacionales de fondo (que permiten a los actores concebir a la institución como objeto de análisis) y habilidades discursivas explícitas (lógicas de comunicación, debate, persuasión) para moverse fuera del marco institucional y pensar con perspectiva crítica. Este acercamiento supera la visión de la acción subordinada a la estructura, introduciendo una concepción de interacción entre ideas y estructura. En tal sentido, la autora expresa:

The main point of all these philosophies is that discourse as an interactive process is what enables agents to change institutions, because the deliberative nature of discourse allows them to conceive of and talk about institutions as objects at a distance, and to dissociate themselves from them even as they continue to use them. This is because discourse works at two levels: at the everyday level of generating and communicating about institutions, and at a meta-level, as a second order critical communication among agents about what goes on in institutions, enabling them to deliberate and persuade as a prelude to action (Schmidt, 2008, p. 315).

En un minucioso trabajo, Garcé (2015) explora los debates en la ciencia política latinoamericana, con especial atención a la adopción del enfoque ideacional. Construye un cuadro que sintetiza las principales características de los institucionalismos antes reseñados y contribuye a visualizar los diferentes énfasis, explicaciones al cambio político, debilidades, fortalezas de cada conjunto conceptual:

	Institucionalismo elección racional	Institucionalismo histórico	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo discursivo
Variable clave	El cálculo estratégico	El pasado	La cultura	Las ideas y discursos
Disciplina de	Economía	Historia	Sociología organizacional	Teoría política y social, filosofía
Intereses	Los actores tienen intereses objetivos que se reflejan en sus preferencias	El entorno institucional moldea intereses y preferencias	Son interpretados a partir de los “mapas cognitivos” de cada organización	Admite tanto una noción materialista como una visión constructivista de los intereses
Instituciones	Derivan de conflictos de intereses y solucionan problemas de acción colectiva	Construidas por los actores a partir de sus asimetrías de poder durante coyunturas críticas	No buscan la eficacia ni la eficiencia: reflejan los patrones culturales predominantes	Las instituciones son el marco en el que los actores piensan y se comunican con otros
Ideas	Las ideas son funcionales a los intereses	Persisten y se vuelven influyentes cuando	Los marcos culturales y las normas juegan un papel clave	Principios, valores, creencias, paradigmas son transportados

		arraigan en las instituciones		mediante el discurso
Dinámica	Actores elaboran y ejecutan estrategias teniendo en cuenta incentivos existentes	Retroalimentación y dependencia del camino: el costo de innovar es más alto que el de seguir por el mismo camino	Los criterios de legitimación y las normas de la organización cambian lentamente	La influencia de ideas y discursos permite explicar tanto los cambios como las continuidades
Fortalezas	Nos recuerda todo lo que la acción política tiene de autointerés	Nos recuerda todo lo que el presente tiene de reiteración o actualización del pasado	Nos recuerda todo lo que la acción social tiene de ritual y ceremonial	Nos recuerda la importancia central de la interacción simbólica y la comunicación en la vida política
Debilidades	Para explicar resultados suele negar su supuesto básico: el del cálculo racional	Tiene problemas para endogeneizar la innovación y explicar cambios no graduales	Caída en el relativismo. Pierde de vista el componente racional de acciones institucionales	Puede ofrecer una visión ingenua y excesivamente “idealista” de la política

Fuente: Garcé, 2015, p. 213.

Hall y Taylor (1996) concluyen que ninguna de estas tendencias analíticas “appears to be wrong-headed or substantially untrue. More often, each seems to be providing a partial account of the forces at work in a given situation or capturing different dimensions of the human action and institutional impact present there” (Hall & Taylor, 1996, p. 22). Por ello, estiman viable la complementación de los aspectos fuertes de cada enfoque para lograr comprensiones más abarcativas de lo que cada una de las teorías ha producido hasta el momento en forma aislada.

Como se observa a partir del desarrollo anterior, los esfuerzos analíticos por entender y explicar los cambios en política pública han desembocado en la construcción de diversos modelos, tipologías y teorías. Consecuentemente, arrojan resultados muy variados en función del posicionamiento epistemológico y las opciones metodológicas que se adopten,

esto es, si se enfatiza la estructura o la agencia, factores endógenos o exógenos, evolución o revolución, resultados o procesos (Capano & Howlett, 2009).

En definitiva, la revisión de la multiplicidad de debates conceptuales sobre políticas públicas deja en evidencia que no siempre se define de la misma forma la variable dependiente ni se enfatizan las mismas dimensiones para analizarla e, incluso, difiere la definición de cuáles deben ser las características que deben estar presentes para afirmar que existe un cambio. Esta densidad conceptual, a lo sumo, puede ser captada en panorámicas sesgadas pues al seleccionar criterios de agrupamiento no tendrán cómo incluir uno u otro desarrollo que ha ganado su lugar en el debate académico.

2. Centralidad de los factores cognitivos

El paradigma constructivista sostiene que la interacción entre los integrantes de una sociedad genera significados que son compartidos, algunos de los cuales perduran y devienen en estructuras estables. Tales estructuras son configuraciones particulares con efectos sobre cómo entender la realidad, cómo conducirse en sociedad. Las creencias colectivas no son la sumatoria de ideas individuales y la prueba de ello es que muchas veces pueden registrarse situaciones en las que el individuo acepta e, incluso, promueve una creencia colectiva aun cuando a nivel personal no la comparte en todos sus términos.

Legro (2000) establece que la noción de idea colectiva no debe asociarse a un pensamiento estable y homogéneo, internalizado y defendido por todas las personas. Por el contrario, afirma que es “unlikely that all individuals or societal groups will share or agree with the dominant orthodoxy in any particular issue area; one can always find opposing individuals and subgroups” (Legro, 2000, p. 420). No obstante, el autor destaca la importancia de delimitar las creencias colectivas pues revelan la forma estable de pensamiento hegemónico sobre lo apropiado en determinada área, en un momento dado.

La forma en que estas construcciones adquieren sentido es a través del discurso que las legitima en su momento histórico. El enfoque relacional establece que los discursos no son inherentes ni a los agentes ni a las estructuras en sí mismas sino a la interacción entre ambos; de esta forma, se genera un nuevo espacio de análisis. Sobre esto Risse (2000) destaca que el constructivismo social “occupies a –sometimes uneasy– ontological middle ground between individualism and structuralism by claiming that there are properties of structures and of agents that cannot be reduced to or collapsed into each other” (Risse, 2000, p. 5).

Los debates políticos pueden ser analizados como una confrontación de múltiples significados sociales, un escenario de ejercicio del poder, de acomodación de actores con diversas capacidades de hacer prevalecer sus ideas, creencias, convicciones, a través del recurso discursivo. Cejudo (2008) reconoce que en el ámbito de las políticas públicas, esta forma de abordaje tiene resistencias. Afirma:

el dominio de enfoques más consolidados y la renuencia a dudar de la objetividad de problemas y soluciones hace que la visión constructivista no se haya incorporado del todo al grupo de enfoques regularmente usado para analizar políticas públicas. Con todo, se trata de un enfoque en proceso de consolidación que ha generado análisis

relevantes para comprender el proceso y el contenido de las políticas (Cejudo, 2008, p. 4).

Los aportes de Schmidt (2008a, 2008b, 2010, 2011, 2014) contribuyen a entender la importancia de analizar los discursos como expresión de la dinámica política. La autora enfatiza que el discurso “is not just ideas or ‘text’ (what is said) but also context (where, when, how, and why it was said). The term refers not only to structure (what is said, or where and how) but also to agency (who said what to whom)” (Schmidt, 2008, p. 305).

Según la autora, esta mirada habilita a llegar a áreas de exploración a las que otras perspectivas no han arribado. Permite observar la influencia de las ideas en los intereses, los valores, la conducción de acciones políticas; la importancia de los procesos de argumentación y persuasión en el debate político; la deliberación como fuente de legitimación democrática. En definitiva, se mueve de la tradicional forma de observar el conflicto político como la negociación de intereses contrapuestos y lo observa como ajustes de referenciales de los asuntos políticos.

En este sentido, remite a Mehta (2010) quien en momentos de la producción de Schmidt ya venía trabajando con la concepción de tres niveles de generalidad cuando de ideas se trata: soluciones políticas, definición del problema y filosofía pública o espíritu de la época (*zeitgeist*). Las soluciones políticas son las medidas específicas que los hacedores de política ponen en marcha. La definición del problema refiere a una manera particular de entender la realidad, es el referencial a partir del cual se habilitan unas líneas programáticas en detrimento de otras. Por último, en el nivel fundante de generalidad, Mehta habla del *zeitgeist*, al que refiere como los supuestos ampliamente compartidos y que, en un momento histórico, quedan fuera de discusión. El autor afirma que asumir las ideas según estas tres categorías de análisis, posibilita formular preguntas “about how each kind of idea works in politics and to think about interactions among the different levels of ideas” (Mehta, 2010, p. 27). Los dos primeros niveles (soluciones y definición del problema) son los más accesibles en su proceso de construcción mientras que el *zeitgeist* aparece como el sustrato subyacente que orienta y no se pone en cuestión, a menos que se vivan momentos de crisis paradigmáticas. Schmidt reconoce la existencia de estos tres niveles de ideas, que categoriza en dos principales tipos:

Cognitive ideas elucidate “what is and what to do,” whereas normative ideas indicate “what is good or bad about what is” in light of “what one ought to do.” Cognitive ideas –also sometimes called causal ideas– provide the recipes, guidelines, and maps

for political action and serve to justify policies and programs by speaking to their interest-based logic and necessity (see Jobert 1989; Hall 1993; Schmidt 2002a, ch. 5). Cognitive ideas speak to how (first level) policies offer solutions to the problems at hand, how (second level) programs define the problems to be solved and identify the methods by which to solve them, and how both policies and programs mesh with the deeper core of (third level) principles and norms of relevant scientific disciplines or technical practices. Normative ideas instead attach values to political action and serve to legitimate the policies in a program through reference to their appropriateness (see March & Olsen 1989). Normative ideas speak to how (first level) policies meet the aspirations and ideals of the general public and how (second level) programs as well as (first level) policies resonate with a deeper core of (third level) principles and norms of public life, whether the newly emerging values of a society or the long-standing ones in the societal repertoire (Schmidt 2000; 2002a, ch. 5) (Schmidt, 2008, pp. 306-307).

Cabe señalar que las investigaciones que asumen el paradigma constructivista o se basan en modelos de análisis que incluyen factores cognitivos no conforman un bloque homogéneo. Una nota al pie del texto de Gouin y Harguindéguy (2008) sirve para ejemplificar los diversos trazos conceptuales que se han producido:

Entre las teorías que hemos barajado para constituir nuestra muestra están las paradojas de políticas públicas de Stone, el análisis estratégico de Crozier, el análisis sistémico de Thoenig, el proceso de aprendizaje de Hecló, la teoría culturalista de Wildavsky, el institucionalismo racional de Ostrom, los marcos de Rein y Schon, el neoinstitucionalismo histórico de Pierson, las corrientes de Kingdon, los referenciales de Jobert and Muller, el neoinstitucionalismo de March y Olsen, las narraciones de Radaelli y Rhodes, los regímenes internacionales de R. Keohane, las comunidades epistémicas de Haas, sin olvidar los cuatro casos presentados en este artículo (Gouin & Harguindéguy, 2008, p. 48).

Aun con esta variabilidad, los autores afirman que todos los estudios presentan algunas líneas comunes en sus producciones:

el discurso de los actores no es considerado como una simple descripción de hechos positivos ya que las palabras tienen también un valor performativo que permite expresar construcciones mentales que trascienden las conciencias individuales y co-construyen la realidad social. Segundo, las políticas públicas son reguladas por ideas que las estructuran. Tercero, la creación –o el cambio– de una política pública supone siempre un debate (o un conflicto) entre diferentes conjuntos de ideas (Gouin & Harguindéguy, 2008, p. 45).

En definitiva, lo importante a destacar es que enfoques de esta naturaleza son una alternativa a las perspectivas positivistas, tan desarrolladas para estudiar el cambio político. Permiten analizar el cambio que se produce a nivel del discurso de los actores como un factor

decisivo para comprender las nuevas acciones emprendidas y para analizar la dinámica política.

2.1 - Las ideas en el entramado de instituciones e intereses

Según Béland y Cox (2010) el desarrollo del abordaje ideacional se debe a varios factores. Por un lado, el impulso del neoinstitucionalismo y sus variantes cultural, histórica y de elección racional que, ante algunas limitaciones, comenzaron a apelar cada vez más a las ideas como variable explicativa. Asimismo, contribuyó la sociología política en la que trascendió la teoría de sistemas y que revalorizó el rol de la cultura en la política. Los referidos autores destacan, además, que la delimitación de temas de estudio tales como construcción de agenda y definición de problemas incentivó la aplicación de análisis ideacionales y contribuyó a su consolidación en investigaciones sobre la política. Un proceso similar registraron los estudios sobre relaciones internacionales, desigualdad e identidades raciales y de género, entre otros, que adoptaron esta perspectiva de análisis.

La irrupción de investigadores enfocados en los procesos discursivos dio relevancia a la forma en que el lenguaje moldea una visión de mundo y una estructuración de sentido para las personas y para la sociedad. El discurso de las políticas públicas enmarca un conjunto de argumentos coherentemente entrelazados, que especifica la naturaleza de los problemas y define las agendas. Al respecto, McBeth *et al.* (2007) dicen:

Narratives are both the visible outcome of differences in policy beliefs (McBeth, Shanahan & Jones, 2005) and the equally visible outcome of political strategizing. Both policy beliefs and political strategies, as found in policy narratives, are not random occurrences. Policy beliefs are arguably stable, and political strategies are predictable (McBeth *et al.*, 2007, p. 88).

Para Béland y Cox (2011), “ideas shape how we understand political problems, give definition to our goals and strategies, and are the currency we use to communicate about politics” (Béland & Cox, 2011, p. 3). Esto es así porque las ideas son creencias producto de procesos cognitivos; se conectan con el mundo real a través de la percepción que permite interpretar el entorno. Los procesos cognitivos también producen ideas no necesariamente ligadas a la materialidad real. Este conjunto de ideas organiza las conexiones entre las cosas y entre las personas y orienta la acción/interacción de los sujetos. Simultáneamente, el

movimiento de esas ideas se torna una retroalimentación capaz de interpelar y promover reconfiguración de sentidos.

Ontológicamente hablando, para esta perspectiva el mundo es una construcción social. Los debates más intensos se concentran a nivel epistemológico, donde uno de los cuestionamientos refiere a la forma de saber cuándo una idea es lo suficientemente significativa como para influir en el comportamiento de los actores y, consecuentemente, orientar sus acciones. Al respecto, Béland y Cox (2011) expresan que será así de significativa cuando se puede rastrear claramente su influencia en un determinado producto político. Afirman que para que una idea logre considerarse relevante “must capture the attention of actors who advocate for it and successfully use it to influence the observed outcome. A similar logic can be employed to examine ideas that fail” (Béland & Cox, 2011, p. 13).

El enfoque ideacional se posiciona como un campo diferenciado pero articulado con las instituciones, los intereses. Para el institucionalismo discursivo, de acuerdo a las expresiones de Schmidt (2011), las instituciones

constitute the setting within which ‘sentient’ agents are the thinking agents who develop their ideas for action that they convey through discourse. The institutional setting, moreover, constitutes both that which structures agents’ ideas, discourse, and actions and that which is constructed by agents’ ideas, discourse and actions (Schmidt 2008, 2010a) (Schmidt, 2011, p. 15).

En este sentido, el contexto institucional se vuelve un aspecto fundamental, en la medida en que las ideas son presentadas como la base sobre la que se construyen las instituciones, y generan sentidos perdurables y colectivos que derivan en la consolidación de instituciones. Agrega la autora:

The institutional context is first of all the “meaning context” in which ideas and discourse make sense, such that speakers “get it right” in terms of the ideational rules or “rationality” of a given setting, by addressing their remarks to the “right” audiences at the “right” times in the “right ways” (Schmidt, 2011, p. 16).

En el mismo sentido, Béland y Cox (2011) dicen que cuando las personas interactúan con las instituciones, sucede que las ideas fundantes proliferan. Además, mediante sostenidas interacciones con las instituciones “people are confronted again and again with the founding ideas. This confrontation can serve to reinforce and reproduce these ideas” (Béland & Cox, 2011, p. 9). No obstante, se señala que ocurren confrontaciones debido a

que no necesariamente las ideas políticas son unívocas, a veces se prestan a diferentes interpretaciones.

Por último, las ideas que se institucionalizan proveen de legitimación a los actores y eso puede expresarse en la consolidación de diferencias de poder. Precisamente, para Béland y Cox (2011) estudiar este tipo de ideas contribuye a desentrañar por qué persisten las desigualdades y los desequilibrios en las relaciones de poder. Agregan que en la medida en que “these institutionalized ideas participate in the definition and the reproduction of group boundaries and inequalities, the study of these ideas can directly contribute to our understanding of power and domination” (Béland & Cox, 2011, p. 9).

En particular (Fischer, 2003) expresa que, si bien los teóricos de la elección racional comenzaron a incorporar a las ideas como factor explicativo, lo tomaron en forma subsidiaria. Consideraron a las ideas como explicaciones parciales, manteniendo la concepción básica de que el determinante del comportamiento de cada persona es el interés individual. No obstante, Busch (1999) es enfático al expresar que colocar a esas dos posturas como opuestas es exagerado y afirma que no son necesariamente excluyentes sino que pueden considerarse complementarias.

Con respecto a esta articulación entre ideas e intereses, Risse (2000) expresa que los actores acuerdan la forma de definir la situación y establecen consensos sobre “the underlying ‘rules of the game’ that enable them to engage in strategic bargaining in the first place. Thus, arguing constitutes a necessary (though not sufficient) step in a negotiating process” (Risse, 2000, p. 2). Agrega, además, la utilidad de las ideas en casos de incertidumbre y/o información incompleta: “Under conditions of uncertainty or incomplete information, for example, instrumentally rational actors can use ideas as road maps or signposts indicating how they could best realize their interests under given circumstance” (Risse, 2000, p. 4).

Son muchas las señales que el medio plantea a los *policy making* y es compleja la naturaleza de las situaciones sobre las que tiene que decidir. Ello exige distinguir entre el mundo real y la percepción que el sujeto tiene de ese mundo y es allí, precisamente, donde el tema de las ideas entra en juego. Diferentes percepciones de la realidad conducen a diferentes conjuntos de estrategias, todas ellas posibles de orientar al equilibrio. La teoría de la elección racional presenta una debilidad para explicar la posibilidad de múltiples equilibrios (repetidos juegos pueden hacer emerger determinadas soluciones para la acción colectiva pero no se puede establecer enfáticamente cuál de las estrategias posibles

efectivamente se adoptará). A esto, Busch aporta que la integración de perspectivas de las ideas en los análisis de la elección racional es una forma de resolver estos dilemas.

Por otra parte, Braun (1999) establece que cada actor porta una estructura de necesidades que siempre direcciona las acciones de los individuos. Los intereses emergen toda vez que la estructura de necesidades se encuentra a un nivel de insatisfacción y tienden a reducir esa brecha entre la carencia y el estado pleno. La dimensión cognitiva permite que el individuo interprete el estado real de su estructura de necesidades que contrasta con un estado ideal al que aspira y para el cual puede identificar formas de acceso. Braun (1999) afirma que, de esta manera, “ideational approaches demonstrate not only that interests depend –at least with regard to their viability– on cognitive interpretations, but that choices too are the result of cognition and evaluation and not only of calculation” (Braun, 1999, p. 14).

Los sistemas de creencias referidos son compartidos por una comunidad específica. Sobre esto el autor dice que los sistemas de creencias se erigen y asumen social y colectivamente. Asimismo, plantea que cambian en momentos específicos en el marco de determinados procesos sociales y que ese es “the pivotal point of most ideational approaches. It forces us to reconsider basic assumptions of rational choice where individuals decide as individuals on the basis of their individual preferences. Ideational approaches insist on the social character of choice” (Braun, 1999, p. 14).

En suma, los enfoques ideacionales dialogan con los análisis basados en instituciones e intereses pero cada uno genera aportes diferentes. No toman las mismas dimensiones ni tienen el objeto de estudio definido de forma similar. Aun así, no son excluyentes en la medida en que cada mirada esclarece aspectos diferentes de la misma temática.

2.2 - Ideas y procesos interactivos en el discurso

En su exposición, Schmidt (2011) prioriza la mirada sobre el discurso en la medida en que permite hacer referencia no solo a las ideas que contiene sino, también, a los procesos interactivos a través de los cuales esas ideas son transmitidas. Destaca que “only by understanding discourse not only as substantive ideas but also as interactive processes can we fully demonstrate its transformational role in policy change” (Schmidt, 2011, p. 2).

Los discursos remiten a los diferentes niveles reseñados antes: político, programático y filosófico. A su vez, exigen pensar en las peculiaridades de cada uno de estos niveles discursivos. Como establece la autora,

Generally speaking, policy ideas are seen as changing much more rapidly than programmatic ideas, and both much more quickly than the philosophical ideas underpinning them, whether the change is seen as revolutionary or evolutionary. Setting out the differences helps us understand the different ways in which policy transformation may be defined as well as differentiated in terms of the pace of ideational change (Schmidt, 2011, p. 2).

Asimismo, los discursos remiten a los dos tipos de ideas (cognitivo y normativo) y también a diferentes representaciones de las ideas a través del discurso (narrativas, memorias colectivas, imágenes, etcétera). Serán discursos más exitosos aquellos dirigidos a la audiencia correcta, en el momento oportuno. Además, los discursos con cierta probabilidad de ejercer influencia deben tener mensajes convincentes en términos cognitivos —esto es, justificables— y deben ser persuasivos en términos normativos. Agrega Schmidt:

Discourse is not only what you say, however; it includes to whom you say it, how, why, and where in the process of policy construction and political communication in the “public sphere” (see Habermas 1989, 1996). Political scientists tend to focus on a particular part of the public sphere; some investigate the policy sphere, in which policy actors engage one another in a “coordinative” discourse about policy construction, while others look at the political sphere, in which political actors engage the public in a “communicative” discourse about the necessity and appropriateness of such policies (see Schmidt 2002a, ch. 5; 2005) (2011, p. 310).

En el ámbito de la política, el discurso de coordinación incluye a todos aquellos actores directamente relacionados con la creación de ideas políticas y programáticas. Desde una perspectiva que asume la actividad política como lucha por el poder, las ideas connotan un conjunto de actores impulsados a realizar esfuerzos de deliberación, intercambio, negociación y acuerdos sobre el alcance de la política. La afirmación de Peters y Zittoun (2016) ilustra en este sentido:

From this perspective, it is essential to consider that the policy proposal definition is the glue which links members of a coalition; and, in a different light, a coalition is a means through which to argumentatively cement different couplings which give meaning to a proposal (Peters & Zittoun, 2016, p. 38).

Esta dinámica se materializa de diversas formas paralelas, abarcando múltiples escenarios. Algunos autores han destacado con especial detenimiento la influencia de la alta experticia en el campo político, la existencia de distintos niveles de creencias que une a actores diversos (*advocacy coalitions*) y la noción de referentes sectoriales.

A partir de los aportes de Haas en 1992 el concepto de comunidad epistémica cobró relevancia para analizar el papel del conocimiento y las redes de asesoramiento científico en las decisiones políticas. El autor pone foco en las redes basadas en conocimiento experto –a las que denomina comunidad epistémica– y la incidencia que tienen en la toma de decisiones políticas sobre problemas complejos. Establece que una comunidad epistémica es “a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area” (Haas, 1992, p. 3).

Este tipo de comunidad tiene principios e interpretaciones causales comunes, comparte criterios de validación del conocimiento y un área de política en su dominio que representa su interés común. Puede ser de injerencia en un único país pero también puede constituirse en transnacional. Por la forma en que las comunidades epistémicas organizan sus interdependencias, el conocimiento que producen y promueven suele estar cerrado a otras injerencias. Distan de actitudes participativas y colaborativas en la producción del conocimiento o de formatos democráticos en la determinación de procesos científicos y tecnológicos.

En momentos en que no se tienen todas las certezas para tomar las decisiones políticas que corresponden, “decision makers have a variety of incentives and reasons for consulting epistemic communities, some of them more politically motivated than others” (Haas, 1992, p. 15). La comunidad epistémica, en cierta forma, compensa el déficit de información, conocimiento, que bloquea la capacidad de los tomadores de decisión para resolver algunas situaciones. Explica la influencia que las comunidades epistémicas tienen sobre los hacedores de política, en la medida en que logran que estos desarrollen políticas que, en otras condiciones, no hubiesen concebido. Incluso, logran que esas políticas trasciendan el ámbito doméstico cuando las comparten con expertos que ocupan posiciones estratégicas en otros lugares geográficos y que diseminan estas nuevas ideas usando su capacidad de influencia local.

Esta constatación hace que adquiera relevancia teórica el estudio del proceso por el cual en una determinada área de conocimiento se construye un consenso (una idea) que llega a los gobernadores y luego se transfiere y se difunde de país en país por parte de otros actores. Adler y Haas (1992) analizan los múltiples equilibrios posibles en las relaciones internacionales y observan el rol destacado que juegan las comunidades epistémicas al momento de decidir cuál posición finalmente será adoptada. Los autores llaman la atención sobre cómo los resultados así obtenidos, en última instancia, expresan el referencial de la

comunidad epistémica que logró incidir en la configuración de sentido de determinada área de política. Con su estudio identifican los cuatro movimientos que componen ese proceso de evolución de política:

policy innovation, diffusion, selection, and persistence. To operationalize this framework, we can view foreign policy as a process by which intellectual innovations (which epistemic communities help produce) are carried by domestic and international organizations (in which epistemic communities may reside) and are selected by political processes to become the basis of new or transformed national interests. Likewise, under specified conditions, we can view international politics as the process by which the innovations of epistemic communities are diffused nationally, transnationally, and internationally to become the basis of new or changed international practices and institutions and the emerging attributes of a new world order (Adler & Haas, 1992a, p. 373).

El aumento de las interdependencias internacionales se manifiesta, entre otros aspectos, por la generación de canales diplomáticos por los cuales los países analizan la complejidad social común en sus respectivas sociedades y comparten visiones para resolver problemas. Las innovaciones técnicas fluyen en ese escenario en el que se seleccionan medidas y en donde las comunidades epistémicas cumplen un importante rol. En principio, un rol jugado a nivel nacional en donde las comunidades epistémicas domésticas y transnacionales logran introducir sus ideas en los procesos políticos y, en última instancia, moldean lo que será el interés nacional. Asimismo, cumplen un rol a nivel internacional, al comunicar sus innovaciones, bogar por su adopción, asesorar, coordinar e incluso estructurar las relaciones internacionales. En esa dinámica, los políticos buscan aumentar poder apoyados en tales coaliciones así como mejorar la capacidad del gobierno nacional para enfrentar tanto presiones internas como avatares de las relaciones internacionales. De esa forma las comunidades epistémicas logran un posicionamiento estratégico:

Within such a framework, epistemic communities play an evolutionary role as a source of policy innovations and a channel by which these innovations diffuse internationally. As most of the articles in this volume indicate, the policy ideas of epistemic communities generally evolve independently, rather than under the direct influence of government sources of authority. The impact of epistemic communities is institutionalized in the short term through the political insinuation of their members into the policymaking process and through their ability to acquire regulatory and policymaking responsibility and to persuade others of the correctness of their approach (Adler & Haas, 1992a, p. 374).

No obstante, este proceso de *policy learning* por el cual las comunidades epistémicas socializan sus marcos referenciales en determinadas arenas políticas no es estático. El intercambio mediante las relaciones internacionales expone otras ideas que eventualmente pueden impactar en el núcleo profundo de creencias de las comunidades epistémicas en interacción.

Otro aporte que contribuye a comprender el proceso interactivo del discurso deviene de la discusión sobre las *advocacy coalitions* (coaliciones promotoras). En este modelo los procesos políticos implican subsistemas relacionados a macrosistemas que representan los parámetros más estables a tener en cuenta. En estos subsistemas confluyen individuos de diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad, con intereses diversos. El proceso político es tan complejo que los actores deben especializarse en los asuntos de su interés – subsistema– si es que quieren efectivizar alguna influencia en la temática. Weible, Heikkila y Sabatier (2012) lo explican de la siguiente manera:

For individuals wanting to achieve their goals, understanding the structure of policy subsystems –e.g., who is involved, what are the boundaries of an issue, how is information shared, how are decisions made– is critical because goal achievement usually requires attention to policy issues within an existing government program or policy or groups of policies and programs. Knowing the policy subsystem helps simplify a macro-political system by bounding individuals and issues and removes those policy issues and decisions that are irrelevant to the issue of concern (Weible Heikkila & Sabatier, 2012, p. 6).

Es una perspectiva que analiza la forma en que los sujetos se comportan para luego comprender cómo esas bases les permiten actuar en forma colectiva para lograr sus objetivos. Es así que se asume la racionalidad limitada de los sujetos, que los lleva a simplificar la información, desestimar todo lo que cuestione sus creencias básicas y, consecuentemente, actuar según sus convicciones previas evitando disonancias cognitivas.

El enfoque argumenta que los individuos tienen mayor propensión a recordar los fracasos que los éxitos; atribuyen el fracaso a la fortaleza del contrincante y no a sus propias debilidades. Esto es porque asumir incapacidades propias para resolver problemas significaría revisar –tal vez, dismantelar– su base de convicciones. Si los oponentes son vistos como más poderosos y si hay confianza en otros colectivos de similar pensamiento, entonces los sujetos se ven motivados a establecer relaciones de cooperación para la superación colectiva. Esto explica la constitución de las *advocacy coalitions*.

Los autores destacan que, en términos generales, las coaliciones son estables; se trata de conjuntos de actores que se confrontan intentando modelar la política pública mediante la conversión de sus creencias, en parámetros efectivos para la decisión política. Sin embargo, a lo largo del tiempo se van registrando rotaciones en su integración y por eso una coalición no debe ser asumida como una estructura homogénea. Actúan en múltiples escenarios a todos los niveles relevantes y utilizan diferentes fuentes de recursos según limitaciones y conveniencia: la autoridad legal formal, la opinión pública, recursos financieros, información, movilización de colectivos y líderes. La dirección de los cambios buscados está dada por el sistema de creencias de las *advocacy coalitions*, mientras que su capacidad para lograr el cambio depende de sus recursos. En general, los cambios mayores en la distribución de esos recursos derivan de situaciones externas al subsistema y no de la acción de las coaliciones propiamente dichas.

Weible, Sabatier y McQueen (2009) explican que el modelo concibe un sistema con tres niveles de creencias:

At the top of the belief system lies deep core beliefs, which are the broadest and most stable among the beliefs and are predominately normative. (...) In the middle of the belief system hierarchy is policy core beliefs, which are of moderate scope and span the substantive and geographic breadth of a policy subsystem. The subsystem specificity of policy core beliefs makes them ideal for forming coalitions and coordinating activities among members. Policy core beliefs are resistant to change but are more likely to adjust in response to verification and refutation from new experiences and information than deep core beliefs. At the bottom of the belief system is secondary beliefs. Compared to policy core beliefs, secondary beliefs are more substantively and geographically narrow in scope, and more empirically based. The ACF predicts that secondary beliefs, compared to deep core and policy core beliefs, are the most likely to change over time (Weible, Sabatier & McQueen, 2009, pp. 122-123).

El éxito de los participantes, según esta perspectiva, se alcanza cuando logran llevar sus creencias nucleares a la política vigente. Diversas coaliciones promotoras pueden asumir esta estrategia generando escenarios conflictivos a causa de intereses antagónicos. El conflicto dentro de un subsistema suele requerir la actuación de un intermediador *–policy broker–* que permita trascender el enfrentamiento. Esa figura mediadora puede ser ejercida por diferentes tipos de actores pero deben tener cierto reconocimiento por cada una de las coaliciones en puja y relativa autoridad para tomar decisiones.

El enfoque de las *advocacy coalitions* reconoce diferentes propulsores de cambios. Por un lado, los eventos internos que son tentativas para afectar los aspectos nucleares o

secundarios de la política, y los eventos externos al subsistema, con efectos sobre los recursos y posibilidades de los actores del subsistema; por otra parte, destacan los aprendizajes políticos y la negociación y cooperación². Cada uno de estos aspectos provoca diferentes tipos de cambios con diversos impactos en el subsistema de política. Los autores establecen que el aprendizaje puede modificar los aspectos secundarios pero el *policy core* generalmente es alterado por elementos no cognitivos:

Sabatier and Weible (pp. 206-207) identify nine conditions affecting the likelihood of policy change through this fourth path: a hurting stalemate, effective leadership, consensus based decision rules, diverse funding, duration of process and commitment of members, a focus on empirical issues, an emphasis on building trust, and lack of alternative venues (Weible, Sabatier & McQueen, 2009, p. 124).

Si bien los autores destacan fortalezas en esta manera de analizar los cambios políticos, no dejan de advertir sobre las dificultades que podrían derivar de las exigencias metodológicas que requiere su aplicación. Por otra parte, las interacciones no siempre están tan claramente estructuradas por lo que, a veces, no son un objeto de estudio evidente. En algunas situaciones, otros abordajes teóricos y empíricos podrían resultar con mayor rendimiento analítico.

El enfoque *référentiel* fue concebido por Jobert y Muller (1987), quienes se basaron en el estudio de la acción pública como proceso guiado por marcos de interpretación del mundo. Los autores establecen que, dentro de esos marcos o representaciones de ciertos problemas, los actores diseñan sus estrategias para definir contenidos de políticas. En el proceso intervienen códigos propios de las políticas públicas: principios normativos, valores básicos, convicciones causales, perspectivas que indican las estrategias sectoriales plausibles. Estos códigos están interrelacionados de tal forma que cuando uno de ellos cambia se transforma el referencial de la política.

Esta perspectiva supone la identificación de arenas de política vinculadas a las acciones estatales y cuya cohesión deviene de un marco referencial o paradigma sectorial. Los actores participantes de cada arena de política construyen su identidad basados en el respectivo *référentiel*. El escenario sectorial, entonces, desenvuelve su coherencia interna al

² Pierce, Peterson y Hicks (2017) aluden a una jurisdicción jerárquicamente superior como un quinto propulsor de cambio: “Sabatier and Jenkins-Smith (1993) describe superior jurisdiction as another primary pathway to policy change, which may instigate new politics and another policy process both within the policy subsystem as well as by becoming an external event for another policy subsystem. Like external events, superior jurisdictions may or may not change policy, but are in part a function of relatively stable parameters, long-term and short opportunity structures, and external events” (p. 4).

incluir actores con una identidad homogeneizada por sistemas de creencias vinculados al paradigma existente. A su vez, el referente sectorial ajusta su función y su ubicación dentro de una concepción global de sociedad a través de mediaciones. Los mediadores que articulan lógicas parciales dentro de un proyecto político integrador son actores con recursos intelectuales y de poder (profesionales, élites burocráticas y élites políticas). Con esos recursos montan el *référentiel* capaz de coordinar la dimensión sectorial y la global.

Ya en el caso de la comprensión de la política como una actividad discursiva y argumentativa, son ilustrativos los aportes de Fischer (2003). El autor expresa que, desde esta óptica, los asuntos del sistema político no son entendidos por su ligazón a bases materiales o económicas de la sociedad; por el contrario, afirma que esencialmente se construyen en el dominio del discurso político, aunque advierte:

This is not to say that politicians do not attempt to rationally respond to objective factors. It is to stress that politicians and policy decision-makers, like the public generally, are engaged in the manipulation of signs and symbols that shape the way these objects are seen and understood, much like the author of a play (Fischer, 2003, p. 23).

La forma en que esos objetos son entendidos se vuelve comprensible para terceras personas una vez que el sujeto se expresa mediante el lenguaje. Simultáneamente, la participación en la acción colectiva o en la revisión colectiva de las acciones es posible solo si media la deliberación, el intercambio y la legitimación de esas ideas acerca de la acción que se piensa. Volviendo a Schmidt (2010), quedan en evidencia los distintos planos que deben ser considerados:

This is why, in addition to the background ideational abilities that explain the internal processes by which institutions are created and maintained, we need to identify the “foreground discursive abilities” through which sentient agents may change (or maintain) their institutions following a logic of communication (Schmidt 2008). This is a generic term for what Habermas (1996) calls “communicative action,” and it is at the basis of theories about deliberative and discursive democracy (e.g., Dryzek 2000), about public debate (Art 2006), and about coordinative discourses of policy construction and communicative discourses of political communication (Schmidt 2002a, 2006) (Schmidt, 2010, p. 56).

Las habilidades discursivas puestas en movimiento en el foro público son lo que puede explicar cómo un sujeto, aun siendo parte comprometida de una institución, puede distanciarse de ella. En palabras de Risse (2000):

Where argumentative rationality prevails, actors do not seek to maximize or to satisfy their given interests and preferences, but to challenge and to justify the validity claims inherent in them –and they are prepared to change their views of the world or even their interests in light of the better argument (Risse, 2000, p. 7)

Esa distancia sumada a la deliberación le permite al sujeto desarrollar un proceso reflexivo que eventualmente despierte en él la necesidad de persuadir para generar un cambio institucional.

En el foro público el interés individual no pauta la elección sino que emergen defensores luchando por las convicciones de la comunidad política de la que forman parte. Tal como lo destaca Braun (1999) en la arena política “interests are the ultimate screen of actors choices but ideas play an influential role as benchmarks. (...) In the public forum material interests are put into the background and world-views and belief systems become prominent” (Braun, 1999, pp. 28-29).

Todo proceso político implica un debate acerca del bienestar y las formas de lograrlo. En consecuencia, las políticas públicas, por su naturaleza, se dirimen en torno a ideas y convicciones acerca del mejor curso de acción a seguir para el logro del referido bienestar. Para Fischer (2003), desde esta óptica,

particular policies come into existence because people have beliefs about what they take to be the right course of action and struggle to influence and shape decisions in the light of them. Over and above the effects of political institutions and interests on policy, the political advocacy of ideas and beliefs is seen as a causal factor (Fisher, 2003, p. 26).

Las producciones basadas en la actividad política en tanto lucha por el poder tienen relación con el proceso de negociación entre hacedores de política, administradores y grupos de interés dentro de la arena política. Por su parte, Schmidt (2011) expresa que la esfera de la política está “characterized by a ‘communicative’ discourse between political actors and the public engaged in presenting, contesting, deliberating, and legitimating those policy ideas (see Schmidt 2002, ch. 5, 2006, ch. 5, 2008)” (p. 11). A esto debe sumarse la observación de la autora, quien afirma que:

the coordinative and communicative discourses don’t always connect with one another. Policy ideas may be part of ‘closed debates’ in the policy sphere, either because the public might not approve, as was case of some of the more progressive immigration policy reforms in European countries (Guiraudon 1997) or because the

public is not interested, as the case of banking reforms more generally (Busch 2004). But there may also be cases where politicians say one thing in the coordinative policy sphere, another in the communicative political sphere (Schmidt, 2011, p. 14).

Cuando estos procesos de coordinación de los *policy makers* se materializan en formatos cerrados, provocan alteración –y a veces obturan– el flujo hacia la esfera comunicativa. No obstante ello, para asegurar la deliberación sobre la política producida por los decisores, el público desarrolla diferentes modos que van desde espacios desarticulados de debate hasta virulentos movimientos sociales. A su vez, utiliza diversos medios a través de los cuales difundir su voz (prensa, redes sociales, voto censura). Eventualmente, ese debate público puede provocar revisión de las decisiones tomadas en forma inconsulta por parte de la élite política. En consecuencia, aquellos espacios donde se dirimen controversias que conciernen a la sociedad (arena legislativa, partidos, prensa, asambleas civiles, espacios virtuales, ámbito académico, etcétera), se vuelven fundamentales para observar los distintos sentidos de estas fluctuaciones. Schmidt (2008) hace un análisis más refinado y alude a las múltiples direccionalidades en que estas interacciones pueden ocurrir:

The arrows of discursive interaction often appear to go from the top down. Policy elites generate ideas, which political elites then communicate to the public. Political elites often interweave the coordinative and communicative discourses into a master discourse that presents an at least seemingly coherent political program. The master discourse provides a vision of where the polity is, where it is going, and where it ought to go. The political elites then mediate the ensuing public debates. There is an extensive literature on how elites shape mass public opinion by establishing the terms of the discourse and by framing the issues for the mass media and, thereby, for the mass public (e.g., Zaller 1992; see discussion in Art 2006, ch. 2). The arrows can also go from the bottom up, however, as in the discursive interactions of social activists, feminists, and environmentalists in national and international arenas (e.g., Keck & Sikkink 1998). The arrows can even remain solely at the level of civil society, in “public conversations” (Benhabib 1996), communicative action in the public sphere (Habermas 1989), or “deliberative democracy” in the supranational sphere (Dryzek 1990, 2000) (pp. 310-311).

Si bien los analistas pueden ubicarse dentro de esas dos preferencias de investigación de lo público (ámbito de la política o esfera política), nada indica que estas opciones sean excluyentes. Ambos espacios son relevantes para comprender el proceso de *policy-making*. La clave es determinar en qué casos la perspectiva ideacional es pertinente; al respecto Béland y Cox (2011) expresan que: “we know that ideas are essential when we can identify an idea and trace its influence on a particular political outcome” (Béland & Cox, 2011, p. 13). Ello introduce la interrogante sobre cuáles son las rutas que sigue una idea para ejercer

influencia en contextos diferentes al de su origen. Este tópico se profundiza en el numeral que sigue.

2.3 - Trazos e influencias de las ideas

Diversos estudios han centrado su atención en los procesos por los cuales se registra una creciente similitud de las políticas a lo largo del tiempo. Aun cuando puedan utilizarse diferentes denominaciones y/o énfasis, estas investigaciones están motivadas por la búsqueda de explicaciones. Una de esas explicaciones –como lo plantean Dolowitz y Marsh (2000)– indaga acerca del “process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (p. 5).

El concepto de convergencia ha abrigado múltiples investigaciones sobre esta propensión de las naciones a asemejarse en sus instituciones, procesos y resultados. Sin embargo, en términos empíricos presenta abordajes con relativos sesgos de superposición, en función de los criterios adoptados para identificar las similitudes en el tiempo. Knill (2005) lo grafica de la siguiente manera:

	Policy convergence	Isomorphism	Policy transfer	Policy diffusion
Analytical focus	effects	effects	process	process
Empirical focus	policy characteristics	organizational structures	policy characteristics	policy characteristics
Dependent variable	similarity change	similarity change	transfer content transfer	adoption pattern

Fuente: Knill, 2005, p. 768.

Holzinger y Knill (2005) destacan cinco principales mecanismos causales para explicar la convergencia: a) *independent problem-solving*, que consiste en respuestas similares pero independientes entre países acuciados por un mismo tipo de problemas (presiones domésticas paralelas); b) imposición, en países (imposición unilateral) u

organizaciones internacionales (condicionalidad) que obligan a adoptar medidas usando las asimetrías de poder político o económico derivado del control de recursos críticos; c) *harmonization of national policies*, se trata de la adopción de políticas alineadas a requerimientos jurídicos internacionales, supone interdependencias cuya resolución a través de la cooperación internacional es preferible, aun cuando implique ceder cierta autonomía; d) *regulatory competition*, refiere al ajuste de políticas internas, en función del escenario competitivo, presupone integración económica entre países; e) *transnational communication*, que incluye subcategorías tales como *lesson-drawing*, resolución transnacional de problemas, emulación y promoción transnacional de modelos de política, todas ellas con el rasgo común de implicar expresamente la comunicación y el intercambio de información entre países.

Por otra parte, Knill (2005) reseña algunos factores que operan como facilitadores de la convergencia de políticas transnacionales. Incluye como un primer aspecto la similitud entre los países en términos institucionales, de pautas culturales, de estructuras socioeconómicas y de desarrollo. También destaca las características subyacentes de las políticas, es decir, si se trata de áreas con altos conflictos distributivos entonces las probabilidades de convergencia serán menores. Asimismo, la convergencia presentará más dificultades si se trata del *policy core* que si es sobre otros aspectos secundarios.

A los efectos de esta investigación, se profundiza la transferencia y particularmente la difusión de políticas. Como se consignó inicialmente, uno de los objetivos específicos que guía el trabajo se relaciona con las formas de aceptación, adopción y adaptación observadas a través de la trayectoria de los programas de transferencia de renta. Si se considera que las modalidades de convergencia enfatizan procesos, entonces cobran un mayor rendimiento analítico para abordar las preguntas que orientan este estudio.

Policy transfer y *policy diffusion* son mecanismos de larga data pero incrementados tanto por el avance tecnológico que facilita la comunicación entre los decisores como por su creciente participación en redes transnacionales. Ambos pueden ser vistos como variables dependientes así como variables independientes, tal como lo plantean Marsh y Sharman (2009):

we can use diffusion/transfer as a variable to explain policy change/innovation or success or failure and/or we can try to explain under what circumstances diffusion/transfer is more likely to occur. Of course, these two approaches are not mutually exclusive, indeed a full explanation of a policy outcome surely has to cover

both whether something has had an effect and how and why. As indicated, both sets of literature deal with both issues (Marsh & Sharman, 2009, p. 278).

Se reconoce un amplio espectro de actores involucrados, que da cuenta de la complejidad relacional que presentan estos eventos: gobernantes, partidos políticos, burócratas, grupos de presión, empresarios, expertos, corporaciones transnacionales, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, consultores, redes transnacionales de promoción. A los efectos de identificar los agentes que participan en los procesos de *policy transfer* y *policy diffusion*, es necesario distinguir qué tipo de marco referencial están promoviendo, los recursos que se involucran, el rol específico que juegan en la dinámica de transferencia o difusión y la naturaleza de los contenidos que esos actores promueven.

Asimismo, Dolowitz y Marsh (2000) alertan sobre los inconvenientes que suelen encontrarse al intentar clasificar dichos actores. La dificultad se acrecienta en la medida en que el rol de las instituciones y los actores (sus motivaciones) pueden variar con el transcurso del tiempo. Según los autores, una mirada a largo plazo permite ver que las “policies borrowed from other political systems, particularly when they have been borrowed in an attempt to transform an existing set of structures, develop over time and that much of this development involves a mixture of voluntary decisions and coercive pressures” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 16).

También el panorama de los contenidos que se diseminan presenta una diversidad que exige cuidadosa observación y distinción entre asuntos de política y cuestiones de programa. Algunos estudios avanzan en un desagregado más abarcativo y reconocen componentes duros (instrumentos, instituciones y programas de política) y elementos de transferencia “más suaves” como las ideas, ideologías y conceptos que circulan fluidamente entre actores diversos de un mundo globalizado, altamente interconectado.

Los autores señalaron situaciones de insatisfacción o de incertidumbre de los hacedores de política tanto como la necesidad de legitimación de acciones, como motivaciones para el involucramiento en las dinámicas de transferencia. Así, reconocieron básicamente la acción voluntaria y la coercitiva. La transferencia y la difusión voluntarias se caracterizan por un abordaje racional que analiza opciones para lidiar con los problemas de políticas poco efectivas, los nuevos temas en la agenda de gobierno, la necesidad de construir nuevas alianzas o de neutralizar adversarios. La negociación o la coerción pueden darse en casos, por ejemplo, en que la adopción de modelos sea condición necesaria para el acceso a fondos u otros elementos que de otra manera no se conseguirían. Según el grado de libertad

que el gobierno receptor tenga para incidir en la transferencia, se tendrá negociación o directa coerción.

Si bien esos modos vertebraron muchos estudios, otros enfoques reconocen tres mecanismos de difusión, lo que amplía el rango de motivaciones para la participación en procesos de transferencia. Gilardi (2016) los explica así:

First, learning is a process where policies in one unit are influenced by the consequences of similar policies in other units. In other words, policy adoption in one unit is more likely if the policy has been successful elsewhere (Gilardi 2010; Meseguer 2004; Volden 2006; Volden, Ting, and Carpenter 2008). (...) Second, in contrast to learning, emulation is not related to the objective consequences of a policy. Instead, the symbolic and socially constructed characteristics of policies are crucial here. Inspired by sociological institutionalism, the conceptualization of this mechanism implies that units have to conform to their normative environment. Thus, some policies will enjoy high acceptance, regardless of whether they “work” or not. By contrast, others will be taboo, even though they could possibly be beneficial. Another way to see this mechanism is that the “burden of proof” changes over time as a function of social acceptance. (...) Third, competition occurs when units react to or anticipate one another in the attempt of attracting or retaining resources (Gilardi, 2016, pp. 9-10).

Estos procesos no necesariamente son excluyentes: los participantes pueden mostrarse sensibles a diferentes mecanismos simultánea o secuencialmente. Por otro lado, cuando la dinámica no resulta en experiencias exitosas, según los autores, suele deberse a problemas de manejo insuficiente de información respecto a los contenidos transferidos o a transferencias incompletas o inapropiadas para el contexto que las recibe. Esta ha sido una crítica a los estudios sobre transferencia señalados por dedicar casi nula atención a explicar las fallas o la no transferencia en casos en que hubiera sido lo esperable (Meseguer & Gilardi, 2008).

En términos muy generales, los estudios sobre *policy transfer* pueden organizarse en dos grandes categorías: los que expresamente utilizan este término para identificar su investigación y aquellos que, sin referirse directamente a la transferencia, integran diferentes aspectos de tales procesos. En este último caso, se ubican las perspectivas del aprendizaje político, las comunidades epistémicas y los abordajes discursivos, todos ellos ya aludidos en anteriores apartados de este trabajo.

El estudio de los cambios en las políticas lleva a la pregunta sobre la motivación por la cual países cercanos pero de contextos diferentes se ven compelidos a realizar el mismo tipo de innovaciones; más precisamente, por qué algunos países realizan esas innovaciones

optando principalmente por experiencias territorialmente cercanas, en detrimento de resultados exitosos obtenidos en países geográficamente distantes. Esto introduce la distinción entre estudios que refieren al fenómeno de la transferencia y aquellos que refieren a la difusión.

Algunos autores dirán que esa diferencia tiene que ver con criterios geográficos, mecanismos, tipo de actores involucrados, etcétera. Marsh y Sharman (2009) acotan que también puede ser visto como un asunto de aproximación metodológica en tanto los estudios sobre difusión la conciben como resultado dicotómico (se adopta/no se adopta), tienden a utilizar métodos cuantitativos para analizar un gran número de casos y buscan la generalización. Por su parte, la investigación sobre transferencia utiliza métodos preferentemente cualitativos, estudia pocos casos y es más proclive a considerar la adopción en términos de grado, es decir, no necesariamente debe registrarse transferencia de instituciones y prácticas en su totalidad sino que transferencias híbridas también pueden formar parte de la evidencia empírica de estos estudios. Hay más observación sobre las condiciones previas que caracterizan al país receptor de las transferencias y cómo las diferencias entre países pueden incidir en la velocidad, alcance y extensión con que se incorporan las nuevas ideas políticas, produciendo resultados con matices locales.

Weyland (2005) realiza una serie de aportes para hacer evidente la variabilidad a partir de la constante que significa la difusión de política³. A través de dimensiones de tiempo, espacio y sustancia, logra conceptualizar las tres características de la difusión de innovaciones políticas registrada entre países:

In the temporal dimension, diffusion occurs in a distinctive wave; mapping the cumulative frequency of policy adoption over time thus yields an S-shaped pattern. In spatial terms, diffusion tends to have a clear geographic concentration, spreading first through the region in which the innovation was designed and only later reaching other areas of the world. And in substantive terms, diffusion entails the adoption of the same policy framework in varied national settings; thus, it produces commonality in diversity (Weyland, 2005, p. 265).

Una interrogante que surge en el estudio de la difusión de innovaciones tiene que ver con cómo explicar situaciones de países que presentan divergencias sociopolíticas y, sin embargo, conforman un conglomerado geográficamente próximo que adopta la misma idea programática. Weyland ordena cuatro marcos teóricos en las explicaciones posibles a esta

³ Meseguer y Gilardi (2008) expresan que Weyland es una excepción, un cualitativista entre un enfoque mayoritariamente caracterizado por metodología cuantitativa, como se dijera más arriba.

situación: la presión externa, la imitación simbólica o normativa, el aprendizaje racional y la heurística cognoscitiva (Weyland, 2005).

La presión externa generalmente es asociada a organismos internacionales que, mediante el condicionamiento de cooperación, logran que los países adopten modelos de política. Algunos estudios utilizan la denominación coerción para referirse a situaciones de este tipo. Por el contrario, los otros tres marcos teóricos resaltan que los decisores de cada país tienen suficiente margen para actuar a pesar de presiones externas y, por tanto, gran incidencia en los procesos de difusión. Cada uno de esos tres marcos enfatiza las formas de aprendizaje político como motor para adoptar modelos foráneos pero difieren en las motivaciones en que se basa esa decisión. Al respecto dice Weyland (2005): “The normative imitation framework stresses the quest for legitimacy, whereas rational learning and cognitive heuristics theories emphasize self-regarding interests” (Weyland, 2005, p. 270).

La imitación normativa se asocia a decisores preocupados por asegurar su legitimidad en el escenario internacional. Ven en ese mecanismo una vía efectiva de mantenerse a tono, mediante la adopción de las innovaciones políticas originadas en países líderes. En contraste, las otras posturas están orientadas por el interés pero por diferentes motivos. En el caso del aprendizaje racional se despliega una racionalidad integral para investigar, a nivel internacional, las soluciones disponibles, eventualmente seleccionando la alternativa óptima. Se genera así, por la vía de los hechos, una convergencia política. Finalmente, la heurística cognitiva explica la adopción de medidas originadas en otros países por la presunción de que serán útiles para resolver problemas propios y, aun sin tener muchas pruebas de ello, los decisores las hacen suyas. Weyland (2005) expresa que a este mecanismo se lo reconoce guiado por atajos inferenciales de la racionalidad limitada.

En este debate sobre si las decisiones de los *policy makers* son libres o impuestas externamente; si los decisores están orientados por resultados simbólicos o buscan principalmente su propio interés; si prima el cálculo costo/beneficio o se simplifican decisiones tomando atajos cognitivos, el autor apela a los resultados de su investigación. De esa forma puede definir su propia posición sobre los referidos tópicos:

Political actors do have choices, and they make those choices guided more by interests than by legitimacy considerations. But they commonly rely on cognitive shortcuts that deviate from comprehensive rationality. Thus, conventional rational-actor approaches inspired by “economic” versions of rationality need to be modified in light of the consistent findings of cognitive psychology, which the present analysis corroborates (Weyland, 2009, p. 11).

Aun con las especificaciones realizadas hasta aquí persisten problemas para analizar procesos complejos a partir de estas definiciones teóricas de los mecanismos. Por ello, Osorio (2015) profundiza en los mecanismos de difusión y aporta una forma de operacionalizarlos basándose en sus dos componentes esenciales: los motivos y los medios. Así logra construir el siguiente cuadro que contribuye a clarificar cuál es efectivamente el mecanismo que está operando en una dada situación:

	Coerción	Aprendizaje	Emulación
Motivación	Las políticas son adoptadas debido a la presión o a incentivos ofrecidos por un actor más poderoso. La motivación puede ser identificada como externa.	La política es adoptada dado que se considera la solución más adecuada para el problema público. La motivación puede ser calificada como interna o intrínseca.	La política es adoptada buscando emular a un actor con mayor estatus o porque la política está de moda. El motivo es superficial y puede carecer de fundamento (o ser este muy débil).
Indicadores	La adopción del programa se vincula de manera explícita a la obtención del financiamiento por parte de la banca multilateral. La adopción se vincula con la aplicación de una multa o de una penalización en caso de que no se realice.	Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno. El problema se instala de manera evidente en la agenda pública.	Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno. El programa no es relevante en la agenda pública.
Medios	Se realiza un conocimiento acotado a la política impuesta. Puede o no implicar adaptación al contexto nacional.	Se realiza un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que permiten concluir que esta opción es la más adecuada.	Se realiza un proceso de conocimiento acotado a esta política sin considerar mayormente otras alternativas. No implica mayor adaptación al contexto nacional.
Indicadores	Número de reuniones entre hacedores de políticas y expertos de	Número de reuniones entre hacedores de	Número de reuniones entre hacedores de

la banca multilateral u organismos internacionales. Existencia de protocolos de firmas de préstamos, convenios de cooperación técnica.	políticas con expertos de otros países o expertos de banca multilateral. Encuentros en seminario, congreso, reuniones multilaterales. Existencia de documentos nacionales ad hoc.	políticas y expertos de otros países o expertos de banca multilateral. Existencia de documentos de políticas ad hoc.
--	---	--

Fuente: Osorio, 2015, p. 36.

Desarrollos como los de Osorio (2015) permiten afirmar que la difusión no se da en términos de asimilación modélica. El anclaje de las políticas originadas en otros países lleva a procesos de adaptación en los cuales el contexto local es decisivo. Por ejemplo, Alasuutari (2015) llama a considerar

the active role of local actors in promoting exogenous ideas in ways that make the process compatible with the culture of modernity. That is, the adoption of new institutional practices requires domestic “policy entrepreneurs” with the interests and capacities to promote them in a new context (Appel & Renstein, 2013; Campbell, 2004) (Alasuutari, 2015, p. 169).

Por otra parte, se denuncia que se apela a términos demasiado estáticos para nominar la difusión de las ideas, como si se tratara de un constructo compacto que viaja y se incorpora. Alasuutari (2015) aporta en este sentido:

This physicalist term implies that nothing happens to these ideas during the process of diffusion, which is not the case as far as the spreading of ideas or forms is concerned. Following Latour’s (1986) lead (see also Callon, 1986), Scandinavian institutionalists prefer to talk about a process of translation, in which human actors have an active role in circulating and shaping ideas (Alasuutari, 2015, p. 170).

El autor expresa, además, que en ese rol activo, los actores suelen incorporar modelos de otros países no tanto por querer parecerse a ellos sino para estar en diálogo con los parámetros internacionales. Se producen y utilizan mediciones comparables

internacionalmente, porque es la manera de poder contrastar las reformas domésticas con el desempeño estándar internacional.

En última instancia, el autor dice que cuando la difusión se efectiviza y pasa a constituir el repertorio local de políticas, “local actors and spectators to the political drama retain their sense of agency, and the eventual policy changes do not seem to be a mere imitation of what has been done elsewhere” (Alasuutari, 2015, p. 172). Esto no implica que necesariamente se produzca una mimetización con las tendencias globalizadoras sino que puede ocurrir un trenzado entre estas tendencias y las fuerzas locales para su domesticación.

Para los análisis constructivistas, la clave para entender por qué determinado modelo se difunde está en entender cómo una política pública se vuelve socialmente aceptada, tal como lo analizan Simmons, Dobbin y Garrett (2007):

Social acceptance of a policy approach can happen in three different ways: (a) leading countries serve as exemplars (follow-the-leader); (b) expert groups theorize the effects of a new policy, and thereby give policy makers rationales for adopting it; or (c) specialists make contingent arguments about a policy’s appropriateness, defining it as right under certain circumstances (Simmons, Dobbin & Garrett, 2007, p. 452).

El primer caso refiere a los *policy makers* que observan qué país está teniendo éxito en sus medidas y tienden a imitarlo. El país imitado se vuelve ejemplarizante para el resto que lo sigue con la intención de arribar a similares resultados exitosos, sin profundizar demasiado en las condiciones que permitieron el éxito al país líder. La incidencia de los grupos expertos –actores ya mencionados en este documento– alude a las comunidades epistémicas que generan nuevo conocimiento; esta vía se conoce como isomorfismo normativo. La promoción de aceptación social de este tipo de propuestas expertas suele darse sin contar con experiencia previa, por lo cual el respaldo en una teoría consistente y la capacidad de convencimiento son cruciales. La última modalidad antes referida es el caso de expertos y políticos que deliberan acerca de la viabilidad del país para adoptar determinadas medidas. Las afinidades socioculturales entre países establecerían mejores condiciones para compartir modelos de políticas que aquellos países cuya identidad tiene diferencias profundas, por ejemplo en el rol socialmente atribuido a la mujer, a otras etnias, a religiones minoritarias, etcétera.

La aceptación social de una política pública constituye el paso inicial de una serie de mecanismos que compone la traducción y la circulación de una idea. Esto determina que las políticas públicas y las acciones colectivas que en ellas se encastran no puedan ser entendidas

observando exclusivamente los avatares dentro del país. Cuando se registra un proceso por el cual una propuesta local pensada para determinado contexto, es decir, logra producir un pasaje hacia un prototipo generalizado, Ancelovici & Jenson (2013) establecen que se está ante lo que denominan estandarización.

Según los autores, la estandarización es “the chain linking the originators to the actors engaged in proposing and popularizing a standard model” (Ancelovici & Jenson, 2013, p. 297). Ese paso inicial en el cual la idea se separa de su origen y entra en una fase de reconfiguración se produce cuando una práctica local es tomada por los *policy makers* y transformada en un modelo prototípico, adaptado para sus respectivos contextos. La idea estandarizada es similar a la original pero agrega rasgos o borra aquellos que serían un obstáculo para su acogida en contextos domésticos.

La estandarización de determinada idea en detrimento de otras no es una cuestión estrictamente de superioridad sino del proceso político por el cual algunos autores de propuestas adquieren mayor legitimidad para ser escuchados. Ancelovici y Jenson (2013) afirman que se trata principalmente de la capacidad que se tenga para ejercer influencia.

Por otra parte, los autores señalan tres principales mecanismos presentes en el proceso de estandarización: certificación, descontextualización y *framing*. La certificación ocurre cuando autoridades con indiscutido reconocimiento internacional dan respaldo al modelo estandarizado y lo legitiman. La descontextualización implica desvincular una idea de su contexto original y producir un modelo abstracto, exento de aquello que podría suponer una limitación, manteniendo algunas propiedades esenciales. Por último, el *framing* o el recurrir a un marco referencial inclusivo significa la estrategia discursiva que utilizan los actores para transmitir definiciones, información, experiencias, de una manera capaz de abarcar valores e intereses de un auditorio heterogéneo.

Los autores agregan que la clara identificación de los mecanismos que hacen parte de ese proceso de estandarización “allows us to trace the behavior and work of these promoters and, thereby, the ways in which initial conditions are turned into a given outcome” (Ancelovici & Jenson, 2013, p. 310). Con esta conclusión, los autores alientan a continuar con los estudios de caso que pongan a prueba estos tres mecanismos de estandarización antes señalados. Tanto los estudios basados en la transferencia como en la difusión confirman que ambos mecanismos son un factor importante para explicar el *policy change*. Una vez que estos procesos se ponen en marcha, pueden generar un halo de atracción de tal intensidad que algunos países adoptan las medidas aunque no les sean estrictamente necesarias.

Como síntesis de este capítulo, puede destacarse que una opción por el paradigma constructivista desafía al campo del análisis de políticas públicas dominado por otro tipo de elecciones teóricas. Dentro de ese vasto posicionamiento, el énfasis en los discursos que componen la dinámica política abre un prolífico arsenal conceptual que abarca distintos niveles de generalidad, diversos tipos de discursos, formas diferentes de articulación con las instituciones y los intereses. Asimismo, tratar el discurso no solo por sus contenidos sustantivos sino también por sus procesos interactivos permite identificar las formas en que las ideas se transmiten, así como la influencia diferencial de los actores implicados.

Estas habilidades discursivas pueden verse en el ámbito de la política como lucha por el poder o como actividad deliberativa en el foro público. En ambos casos, se vuelve relevante comprender cómo se dan decisiones similares en contextos nacionales diferentes. La noción de convergencia y sus mecanismos causales, los procesos de transferencia y difusión en tiempo, espacio y sustancia aportan en este sentido. Convocan a pensar en términos de aceptación de una idea estandarizada y su posterior adopción y adaptación en medios domésticos diversos. Con estas referencias, el capítulo que sigue expone la construcción de una nueva filosofía pública, los epicentros de líneas programáticas alternativas y sus formas de propagación.

3. Estrategias y valores en los sistemas de protección

Bajo la convicción de que es posible conciliar el capitalismo con la protección social y como alternativa al *laissez faire*, se desarrolló una matriz socialdemócrata. Una versión de esa matriz abdicó del horizonte de transformación social y convirtió las reformas del sistema de protección en un fin en sí mismo. Otra versión desaceleró el objetivo revolucionario y lo canalizó por la vía institucional. En términos generales, este posicionamiento reconoce que el modo de producción capitalista genera efectos sociales nocivos y el Estado debe amortiguarlos mediante la oferta pública de bienes y servicios. La naturaleza de esas provisiones, la definición del papel que en ello juega el Estado y el carácter de medio (socialismo democrático) o de fin (reformismo) de esta estrategia son lo que pauta las diferencias a su interna.

A los efectos analíticos pueden identificarse algunas vertientes que ejemplifican el carácter heterogéneo de la socialdemocracia reformista. Una de ellas, denominada teoría de la ciudadanía, tiene como principal mentor a Marshall. Su conceptualización logró destacar los derechos como referencia central, en detrimento de criterios de concesión, privilegio, discrecionalidad, etcétera. En esta manera de concebir la protección social, adquiere relevancia la noción de universalidad entendida como igualdad social básica. Es una igualdad operada en el margen de rentabilidad que no compromete la necesaria reinversión del capital en este modo de producción y que requiere el desarrollo de su propia institucionalidad. Además, permite convivir con la desigualdad que los defensores del libre mercado entienden necesaria para mantener la pulsión de la competitividad.

Otras expresiones socialdemócratas asumen la incapacidad de autorregulación del mercado, por lo que propugnan una asociación práctica con el Estado. En esta asociación público-privada, la intervención estatal se activa solo cuando falla el mercado, con el principal propósito de preservar el crecimiento económico y mantener el orden. La acción correctiva se concibe exenta de teorizaciones, con perfil inmediato, preferentemente universal. Es una intervención para compensar los efectos nocivos constatados en determinada fase económica, sin pretensiones de ningún tipo de modificación estructural. Por ello, la operacionalización de la protección social en determinado ciclo debe preservar rasgos flexibles y adaptables a los cambios de coyuntura. Esta postura registra propulsores de la talla de Maynard Keynes y Beveridge.

Por último, una corriente catalizada a fines del siglo XIX logró desarrollarse en confrontación con las *Poor Law*. Incluye análisis empíricos con información confiable, para

identificar alternativas de solución alejadas de la teoría normativa. El abordaje fue supradisciplinar con un sesgo empiricista, descontextualizando los datos recolectados. Considera principalmente los síntomas, desconectados de sus determinantes, con poca atención a las causas y, por tanto, generando soluciones de tipo administrativo. No obstante, los exponentes de esta postura contribuyeron con estudios más precisos sobre la vida en sociedad así como permitieron visualizar los efectos de los diferentes arreglos de protección social (en formato residual o políticas sociales con mayor grado de institucionalización).

En suma, las corrientes de la socialdemocracia presentan sistemas de protección social que, según Pereira (2016), pueden ir desde la provisión “residual, compensatoria, estigmatizante, totalmente orientada pelas regras do mercado (tal como operavam as Leis dos Pobres e como define o neoliberalismo) e a provisão institucional, universal, constante, orientada pela lógica dos direitos e voltada para a satisfação de necessidades humanas” (p. 240).

Fue en ese rango con sus variabilidades, que se erigieron los Estados del Bienestar y que proliferaron las políticas sociales con sus correspondientes programas y servicios o, mejor dicho, las estrategias específicas de provisión de bienes públicos. La matriz neokeynesiana de posguerra, con sus dificultades económicas y alto nivel del gasto social, fue cuestionada en forma contundente por el neoliberalismo de comienzos de la década de 1970. Se exacerbó la crítica a la democracia de masas, la regulación de las fuerzas del mercado y al rol ampliado del Estado. Esto pautó un escenario propicio para la revitalización de perspectivas latentes que supieron actualizarse según el panorama contemporáneo. Sobre esto Schmidt (2014) plantea que:

Si bien la adopción o adaptación de ideas neoliberales puede haber llegado repentinamente en algunos países, pareciendo ser un cambio de paradigma en el Reino Unido (Hall 1993) o como un gran movimiento transformador en los Estados Unidos y Suecia (Blyth 2002), en otros países se dio de manera más pausada, más como un proceso gradual o evolutivo, tal como ocurrió en Alemania, Francia (Schmidt 2002; Palier 2005) y Dinamarca (Benner & Vlad 2000) (Schmidt, 2014, p. 9).

En ese contexto se produjeron combinaciones ideológicas, sintetizadas en el ascenso de lo que se conoce como Nueva Derecha, a lo que Pereira (2016) atribuye importantes implicancias:

Da influência de duas ideologias conflitantes derivou uma nova prática política, econômica, social e cultural pautada pelo neoliberalismo *econômico* e o neoconservadorismo *social e político*. Assim, a defesa neoliberal do livre mercado; do indivíduo; da liberdade negativa; da autorresponsabilização e da proteção mínima aliou-se à argumentação neoconservadora em favor da autoridade do Estado (ou governo forte); da disciplina e da ordem; da hierarquia; da subordinação e do resgate de valores tradicionais, como família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, bons costumes e moral (Alfonso, 1999; Miller, 1999; Gamble, 1994) (Pereira, 2016, p. 120).

La mixtura de estas ideologías no cabalmente compatibles produjo formas de hacer política con rasgos incongruentes. La Nueva Derecha por momentos parecía contener una opción emancipadora a la vez que se mostraba en otras áreas con definidos sesgos autoritarios y elitistas. No obstante estas divergencias, ambas ideologías comparten la firme postura de retirar del Estado la responsabilidad de protección social universal. Esto sin desconocer que cierta actuación del Estado es imprescindible para la sostenibilidad del modelo capitalista. Pereira (2016) destaca:

A falha, de acordo com os preceitos da ideologia da Nova Direita, reside na ignorância de que, no capitalismo, os problemas sociais são inerentes a vida em sociedade e nem todos precisam de conserto ou alívio; há de se lidar com eles, assumindo que são males necessários ao alcance da felicidade geral, vista como proporcionada, em sua plenitude, exclusivamente pelo peculiar modo de produção capitalista (p. 139).

En términos generales, la Nueva Derecha asume que hay un orden social desigual, producto de la espontánea actividad humana. Las correcciones a esas desigualdades no deben buscarse a través de planificaciones racionales –que en última instancia acaban siendo distorsivas y nocivas– sino que hay que esperar las acomodaciones autogeneradas por la propia dinámica del mercado. Su proceso de libre competencia tiene la virtud de ofrecer una variabilidad de bienes y servicios entre los cuales los consumidores pueden elegir libremente, según sus preferencias. En la medida que aumenta la diversidad de la oferta, hay más probabilidad de que cada individuo encuentre satisfacción integral a sus necesidades. Así concebidas, las necesidades no son colectivas y, por tanto, no pueden ser atendidas por provisiones universales; hacerlo significaría una intervención autoritaria que lesiona la libertad de la vida privada.

En esta perspectiva, no se habla estrictamente de problemas sociales sino de fenómenos naturales, inherentes al orden espontáneo de la sociedad. Lo que existen son fallas individuales, fracasos de responsabilidad exclusiva de cada persona. A estas

situaciones, que no comprometen la sobrevivencia física, se responde con el mercado, el voluntariado y el apoyo familiar y no necesariamente con la protección del Estado. De acuerdo a la Nueva Derecha, un énfasis en los derechos en detrimento de las obligaciones provoca la desresponsabilización del individuo y coarta su pulsión de autosuperación. No obstante, la sustentabilidad del modo capitalista de producción requiere que las personas en extrema pobreza reciban algunos auxilios que deberán ser de mínimos niveles, muy bien focalizados, condicionados y con plazo predeterminado (énfasis en las oportunidades más que en los resultados o la redistribución).

De esta postura se deriva, entre otras, la convicción de la Nueva Derecha de que las transferencias monetarias para superar situaciones de pobreza coyuntural dan poder para elegir los satisfactores y para seleccionar el proveedor al cual recurrir. Pero esa transferencia debe ser guiada por la acción coercitiva en la vida privada de los beneficiarios, dado que demuestran no tener capacidad de discernimiento racional (esto no interpela la mala calidad de los servicios que les son ofrecidos y que son parte de la explicación). Las transferencias deben incluir contrapartidas que corrijan la falta de visión de las familias pobres para invertir en sus hijos (educación, salud, alimentación) a la vez que legitimen la acción frente a aquellos que las financian con sus impuestos. Los deberes inherentes a las virtudes cívicas son lo más exaltado en ese proceso de ayuda provisoria, evitando el acostumbramiento al beneficio estatal y asegurando eventuales retornos a la sociedad luego de estas inversiones sociales.

El diagnóstico realizado por la Nueva Derecha en 1980 postulaba que el elevado gasto social y la intervención estatal eran situaciones contraproducentes para el crecimiento económico. En virtud de estas premisas, entre otros muchos aspectos, se efectivizó la retracción de las garantías de protección social a cargo del Estado y su dislocamiento hacia el mercado proveedor de bienes y servicios, las familias responsables de aprovechar las oportunidades y la comunidad como malla de seguridad complementaria. A comienzos del siglo XXI el Banco Mundial instaló su estrategia de *social risk management*. La protección social pasó a organizarse en *safety nets*, en las cuales la categoría riesgo promovió tecnologías esquemáticas de prevenir, mitigar o reparar daños. El riesgo se consideró inexorable y, por tanto, independiente de visiones tales como la confrontación de clases.

El giro ideológico instaló una nueva filosofía general o *zeitgeist* (Mehta, 2010) que supuso la reducción de los sistemas universales, y abrió posibilidades para la adopción y adaptación de modelos individualizantes. La nueva matriz residual priorizó programas coordinados por el Estado en acción conjunta con actores privados (redes sociocomunitarias

y servicios privados). Si durante el auge de los Estados del Bienestar la meta era suministrar las provisiones esenciales independientemente de los avatares del mercado, más adelante se asumió un Estado facilitador (Lavinás, 2014). En este nuevo rol, el Estado preserva las condiciones para la libre dinámica del mercado y a los menos favorecidos les otorga beneficios que se justifiquen y que obligan al receptor a contribuir de alguna manera por el esfuerzo social que se realiza al ayudarlo. Así, a la vez que se procesaban cambios en el mundo del trabajo con consecuencias tales como el desempleo, subempleo, informalidad, precarización, también se experimentaban cambios en las formas de protección social. Con la exacerbación de una masa de trabajadores excedentes, se pasó de la centralidad de los seguros contributivos a la expansión de la asistencia residual.

Esta postura, que profundizó los rasgos individualizados y promercado para aliviar la pobreza, también fue interpelada. A mitad de los 80 y fines de los 90 se procesó un matiz en la filosofía pública, con un telón de fondo caracterizado por la perspectiva de derechos, que coloca al ser humano en el centro. Schmidt (2014) dirá que, en este movimiento, en lo que refiere al ámbito laboral se reemplazaron o entrelazaron los principios neoliberales con principios socialdemócratas de posguerra. En el caso de la asistencia social, básicamente se mantuvieron las ideas socialdemócratas aunque con superposición de ideas neoliberales en algunas áreas (asistencia condicionada, tributación para pensiones, competencia en los sistemas de salud). Entonces,

Es por ello que las reformas estatales (nacionales) del Estado de bienestar han llevado a una nueva síntesis en la mayoría de los países industrializados que Maurizio Ferrera (2013) caracteriza como “neoasistencialismo liberal”, porque las ideas neoliberales se unen a los principios de justicia social como la base de la provisión de bienestar. Esta nueva síntesis no solo puede apreciarse en Estados de bienestar liberales tradicionales como el Reino Unido, sino incluso en Estados de bienestar supuestamente ideales, típicamente socialdemócratas como Suecia y Dinamarca, que incorporaron ideas neoliberales a su sistema de asistencia social, liberando mercados sin abandonar sus valores básicos de igualdad y universalismo (Schmidt 2000; Jackson y Schnyder 2013). Cabe destacar que esta síntesis mantiene el énfasis neoliberal en la “libertad negativa” (de la interferencia del Estado) y la responsabilidad individual, pero amplía su alcance a nuevas áreas como la no discriminación de género, sexualidad o etnicidad, balanceando la igualdad de oportunidades con la de resultados, y garantizando que los trabajadores reciban asistencia a fin de estar “preparados para trabajar” (Ferrera 2013). En términos de contenido ideacional, a esta nueva síntesis también se la ha catalogado como la “inversión social” del Estado de bienestar (Hemerijck 2013) (Schmidt, 2014b, pp. 11-12).

El *zeitgeist* reformado trajo al escenario discursivo la innovación conceptual que permeó el referencial sobre el bienestar. La perspectiva de la inversión social se funda en tres grandes principios estructurantes, tal como lo explica Jenson (2010):

First is the notion of learning as the pillar of the economies and societies of the future. This principle leads to significant policy attention to human capital, beginning with pre-school children. Second is an orientation to assuring the future more than to ameliorating conditions in the here and now; this leads to promotion of social spending designed to break the intergenerational cycle of poverty and a focus on children. Finally, there is the idea that successful individuals enrich our common future and investing in their success is beneficial for the community as a whole, now and into the future, a vision that easily leads to child-centred policy interventions (Jenson & Saint-Martin, 2006, p. 435) (p. 61).

Se produjo, entre algunos países, una relativa convergencia en la definición del problema, lo que no significó homogeneidad de las soluciones políticas⁴. Asumir los nuevos objetivos implicó un diseño de políticas sociales de naturaleza diferente al que caracterizó la estrategia de protección social de posguerra y su sucedánea malla de seguridad de la Nueva Derecha. No obstante, esa diferencia no fue tan sustantiva como para significar un corte con lo que se venía planteando y, por lo tanto, articuló fluidamente con los esquemas preexistentes. Mantuvo incambiada la posibilidad de pensar en términos de alivio de la pobreza con participación de los pobres en la gestión de sus propios riesgos. Como novedad, reconoció un rol clave al Estado (aunque no el mismo de antes) y asumió que el mercado no es, necesariamente, el mejor proveedor de bienestar en todas las áreas, ni es capaz de abarcar por sí mismo a toda la población. En consecuencia, las oportunidades no son iguales para todos y tampoco están distribuidas en forma equitativa.

Esta nueva afirmación, contenida en la definición del problema, implicó adoptar soluciones políticas entendidas como inversiones para actuar sobre aquellas personas que no están incluidas. Inicialmente en Europa las inversiones fueron pensadas a partir del eje trabajo y educación esencialmente técnica, mientras que América Latina se volcó a las transferencias condicionadas (Morel, Palier & Palme, 2012). El referencial que habilitó la

⁴ Cox y Béland (2013) discuten la potencial influencia de una idea a partir de su valencia (atractivo). En ese transcurso destacan que las ideas con nivel de abstracción más elevado tienen mayor valencia: “tend to evoke intense emotions and incline people to respond strongly to the policies associated with these emotions” (p. 4). Asimismo, afirman que en los subsiguientes niveles de abstracción (programático y operativo) se presta más atención a la aplicabilidad de la idea, por lo que la razón adquiere relevancia sobre la emoción. Esto contribuye a entender la extendida aceptación que tuvo la idea de inversión social como principio filosófico y exige aguzar el análisis para abordar los procesos ocurridos al adoptarse la idea a nivel país. No basta una idea panorámica sobre adopción y adaptación sino que se requiere un minucioso desagregado de componentes y sus mecanismos.

línea programática de transferencias condicionadas conllevó, en su nivel normativo, la idea de ruptura de la transmisión intergeneracional de pobreza. Ese valor orientó la acción política centrada en los niños y la legitimó a partir del énfasis en la pertinencia de tal inversión como medio para la inclusión social y, en última instancia, el éxito futuro.

Se produjo entonces la difusión de una idea marco en la que convergieron Europa, América Latina y organismos internacionales, aunque las medidas concretas no fueron las mismas. Todo esto se vio reforzado en el año 2000 por la resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas que formalizó su Declaración del Milenio. En diferentes ítems (particularmente en El desarrollo y la erradicación de la pobreza) se marcaron objetivos que reforzaron la particular definición del problema que se venía sosteniendo y sus consecuentes soluciones.

Meseguer y Gilardi (2008) explican que la convergencia alude al “proceso de creciente semejanza *global* de las políticas” (p. 317), lo que no siempre implica interdependencia. Para adentrarse en ello, son relevantes los aportes de Tilly (2001), quien identifica tres principales tipos de mecanismos y procesos en los eventos políticos. Un primer mecanismo es el ambiental que refiere a las influencias exógenas sobre las condiciones que afectan la vida social. En segundo término el autor señala los mecanismos cognitivos caracterizados por ser factores que transforman la percepción individual y colectiva. Por último, destaca los mecanismos relacionales que engloban aquellos procesos por los cuales se transmutan los vínculos entre personas, grupos y redes.

Jenson (2010) retoma esos aportes de Tilly y expresa:

to expand the political space for discussions of alternatives to standard neoliberalism whose proponents had made TINA –there is no alternative– their mantra. Initially the two regions remained quite separate, one space being created within the world of the agencies of development and a second in Europe. In the world of development agencies, criticism targeted the structural adjustment paradigm, promoted by the Bretton Woods institutions and by ‘institutions and networks of opinion leaders ... including “think tanks, politically sophisticated investment bankers, and world finance ministers, all those who meet each other in Washington and collectively define the conventional wisdom of the moment”’ (Murphy, 2006: 221, citing Paul Krugman). Opposition to the TINA mantra appeared in organizations less committed to this Washington Consensus. The UN agency that many thought could – and should – confront the World Bank’s structural adjustment template was the United Nations Development Programme (UNDP), but it chose not to do so. ‘UNDP’s low profile left the job of directing the public battle of ideas to UNICEF’ (Murphy, 2006: 227, see also 223ff.) (Jenson, 2010, p. 68).

UNICEF cumplió un importante rol abriendo el camino discursivo a favor del ajuste con rostro humano. La constatación de falla de la promesa neoliberal de prosperidad y la sistematización de evidencia empírica sobre el agravamiento de la situación social permitieron que en los años 80 UNICEF llamara la atención sobre la situación de pobreza. La presentó como consecuencia de la versión neoliberal de ajuste estructural y logró colocar el debate a nivel de otras organizaciones⁵. Agrega la autora que la herramienta Fondos de Inversión Social –pensada por los neoliberales como un componente de la red de seguridad combinada con la descentralización– también aportó a ampliar el espacio político para el debate. En esos ámbitos, los proyectos sociales locales expandieron el uso del término inversión social y lo vincularon a una diversidad de experiencias alternativas. Lo explica de la siguiente forma:

The discursive focus on social exclusion and inclusion mushroomed, and was often expressed as a problem of child poverty as UNICEF weighed into the debate. The agency contributed to social learning via its detailed and comparative analyses of countries' situations, both in the global South and increasingly in the rich nations (Jenson, 2010, p. 70).

Visiblemente, el organismo internacional contribuyó con este mecanismo de ampliar el espacio político y puso en cuestión supuestos y prácticas, tanto para América Latina como para Europa. No obstante, como lo establece Jenson, no puede dejar de reconocerse que inicialmente las

ideas about “adjustment with a humanface” involved more a recalibration of the neoliberal position than a full-blown alternative. Nonetheless, with their diffusion the terms of debate and of engagement changed, within UN and other agencies and within civil society (Jenson, 2010, p. 68).

Una vez abierto el espacio político, se produjo un segundo mecanismo en este proceso de convergencia en la difusión del nuevo paradigma de la inversión social. Los años 90 se caracterizaron por tener instalada la posibilidad de un nuevo rumbo para la política social. Esto es el indicador de que el mecanismo cognitivo se puso en movimiento. Lo primero a recordar es la gran influencia que los economistas han tenido y tienen, para moldear ideas. Establece Jenson que ese reconocimiento imprime especial relevancia a la selección que se hiciera del término inversión social:

⁵ Para el caso de Europa, este rol lo jugó principalmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que argumentó a favor de la inversión social, en Europa y otras partes del mundo.

Among economists and those familiar with markets, “investments” will always appear in a more positive light than will other instruments, such as “emergency transfers”. The social investment perspective retains a supply-side focus, but adds the notion that lack of access to services (including education) can hinder adequate supply (Jenson, 2010, p. 72).

Según Jenson, el término inversión social fue objeto de diversas interpretaciones: por parte de los neoliberales y sus fondos de inversión, los economistas y su incidencia conceptual, la OCDE con su alcance en Europa, UNICEF, etcétera. No obstante, hay un factor común que es la comprensión de que debe hacerse una inversión a largo plazo, pensando en los réditos futuros.

La comunidad intelectual también aportó, desde la discusión académica del concepto inversión social. Para ejemplificarlo, la autora acota:

Perhaps the best-known intellectual promoting social investment in the European context and in terms very similar to those already developed by the OECD in the mid-1990s is Gøsta Esping-Andersen. For him, a real “child-centred social investment strategy” is what the Nordic welfare states have been doing, and is done best there (Esping-Andersen et al., 2002: 51). This strategy is essentially one to ensure “social inclusion and a competitive knowledge economy” via activation, making work pay and reducing workless households, the need for all of which are included in the chapter on child-centred social investment (Esping-Andersen et al., 2002: 26-67).

His notions of social investment are quite different from those of another well-known European intellectual, Anthony Giddens (1998), who called in the mid-1990s for a “social investment state” that would invest in human and social capital. His formulations were close to those of Tony Blair’s New Labour, which frequently described its actions as being social investments (Lister, 2003). In other words, Giddens’ use of the idea of social investment was more supply-side oriented and more limited in its proposed interventions than were Esping-Andersen’s proposals. It is not surprising, therefore, that the latter is critical of New Labour and calls instead for his own “truly effective and sustainable social investment strategy ... biased towards preventive policy” (Esping-Andersen et al., 2002: 5). We see, in other words, not only a battle between two well-known intellectuals struggling for policy influence but also the range and ambiguity of the notion. Policy communities could appeal to one version or the other or even combine the two, as the European Union did in its preparations for the renewal of the Lisbon strategy between 2006 and 2008 (Jenson, 2008) (Jenson, 2010, p. 73).

En América Latina se destaca el papel jugado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se desvió de su tradicional promoción al desarrollo industrial (energía; agricultura y pesca; transporte y comunicaciones; industria y minería) y tomó para sí la idea

de inversión social con foco en los niños, para alcanzar sus nuevas metas de desarrollo. Según constata la autora, las iniciativas desplegadas por este organismo en América Latina fueron simultáneas a las promovidas por la OCDE en Europa. Es más, los recursos argumentativos, y la evidencia empírica y conceptual que utilizaba el BID eran los mismos que los difundidos por la OCDE (capacidades de Amartya Sen, por ejemplo).

A wide range of epistemic communities have been able to deploy the notion because it has the flexible qualities of a quasi-concept. It has scientific credentials but also a common-sense meaning. Moreover, both the scientific and common-sense versions are open to multiple meanings. Sometimes the focus has been on children, and their parents' needs have been quite secondary. Other times, investing in children was proposed as a way to help parents; getting them into the labour force or empowering parents were the key objectives. Sometimes the best investments were human capital expenditures and other times health and social justice or even gender equity came to the fore (Jenson, 2010, p. 74).

Se observa de esta manera cómo se produjo un mecanismo cognitivo por el cual la polisemia de la idea inversión social permitió una diversidad discursiva a cargo de disímiles actores y redes internacionales. Esta amplitud de participantes en el discurso, replicó el nuevo paradigma y ayudó a su más amplia difusión. Pero para completar el proceso, se produjo un tercer mecanismo de tipo relacional.

La difusión supone trasvasar límites y esto se logra, en parte, por el entramado de redes que operan como rutas por donde las ideas circulan, penetran y rediseñan marcos referenciales en ámbitos a veces muy peculiares o en principio herméticos. Con la versatilidad que la caracterizó, la noción de política social como inversión social (en sustitución a política social como malla de seguridad) logró cruzar tres principales límites que le permitieron la difusión combinada.

Por un lado, se vehiculizó irrumpiendo a través de las fronteras de universidades y organizaciones políticas, quienes superaron diferencias y entraron en una lógica de argumentación y legitimación del concepto. Por otro, logró trascender la monolítica posición de definición única de desarrollo (fueran países centrales o periféricos) instalada por los economistas en los 80. Un hecho histórico que contribuyó en el mecanismo cognitivo y superación de límites para los desarrollistas fue la caída del Muro de Berlín y el desafío de integración de países como la República Democrática Alemana al mundo capitalista. Por último, se cruzaron los límites de la acción institucional individual y se crearon nuevas coaliciones entre organizaciones no gubernamentales y otros actores vinculados a ellas. Varios ejemplos se nombran al respecto; uno de ellos

comes from NGOs, which maintain broad-based contacts across regions. These are too numerous to describe but one that is particularly relevant for the spread of the social investment perspective is the Progressive Governance Summits, in existence since 1999. Membership includes Chile and Uruguay, with Brazil partially integrated. It has an ongoing focus on social policy, social cohesion, and investing in children (Jenson, 2010, p. 76).

Los programas de asistencia social suelen presentarse como un paquete de medidas desvinculado de los programas de la seguridad social. Esta escisión comenzó a problematizarse a partir de los cuidadosos diseños, monitoreo y evaluación de los programas de asistencia. Los programas de transferencia de renta condicionada, son un ejemplo de estas innovaciones y dejan abiertas líneas de análisis en materia de cambio en políticas públicas. Así lo advierte Lavinias (2014):

Estos programas no son meramente un artificio técnico para combatir la pobreza: al seleccionar a los beneficiarios con la condición de que se hagan “co-responsables” de su propio bienestar, refuerzan la tendencia a dejar atrás las prestaciones universales y marchar hacia un modelo limitado, “residual”, de protección social. Al mismo tiempo, al brindar a grupos escogidos de pobres subsidios en efectivo o nuevas modalidades de créditos bancarios, en lugar de bienes y servicios públicos desmercantilizados, constituyen un poderoso instrumento para arrojar a amplios estratos de la población en los brazos de los mercados financieros. En tal sentido, la difusión mundial de los TMC es parte de una reformulación más amplia de los regímenes asistenciales, no solo en los países en vías de desarrollo sino también en otros (p. 5).

La afirmación de la autora llama la atención respecto a que el proceso de convergencia en la difusión del paradigma antes expuesto desencadenó el mecanismo cognitivo de forma de instalar la polisemia discursiva que traspasó fronteras. En similar sentido se expresa Brooks (2015):

Even though they are progressive and redistributive in nature and thus appeal to the partisan left, the conditional nature of cash benefits holds greater appeal to conservative politicians who resist handing out cash to the poor without strings attached (Brooks, 2015, p. 553).

Agrega la autora que este giro hacia los programas de renta condicionada se dio en contextos de profundización democrática, crecimiento económico y fluidas comunicaciones horizontales entre decisores de diferentes países que acceden a información para valorar el rendimiento de los programas en caso de adoptarlos.

Así, la noción de transferencia de renta condicionada es sobradamente flexible para captar la atención de diferentes receptores y convertirse en programas de heterogénea naturaleza. A la vez que flexible, la idea es lo suficientemente consistente para no perder su esencia significativa.

3.1 - Epicentros de los nuevos programas

Béland y Cox (2011) expresan que una idea se vuelve relevante cuando logra captar la atención de actores dispuestos a patrocinarla y utilizarla exitosamente para influir en el resultado observado. Es, precisamente, el caso de los programas de transferencia de renta condicionada en América Latina y el Caribe. Según sus propulsores, estos programas combinan una modalidad de asistencia social (transferencia de prestaciones) con desarrollo social (promueve inversión en capital humano de las nuevas generaciones). Buscan cambios de conducta mediante transferencias condicionadas que, a la vez de promover la elección racional, corrijan las fallas del mercado.

Originalmente se les atribuyó una serie de ventajas frente a otro tipo de intervenciones: atención a los más pobres, eficiencia administrativa, disminución de la desigualdad, reducción de la pobreza en el corto y largo plazo, promoción de capital humano e interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Diez años después de la exacerbada difusión de programas de esta naturaleza, tales virtudes eran relativizadas y persistía la cautela al referirse a sus bondades, tal como lo enuncia Valencia (2008):

The desire of CCT theorists to show positive results and the urgency with which they promoted these social experiments seem to have played a key role in constructing a very optimistic vision. Nonetheless, the “pyramid of suppositions” upon which CCT programs are constructed leaves many uncertainties (Villatoro 2005b). Although it is clearly a good thing that children consume more food and experience less illness and that inequality and poverty are reduced, if only by a little, these outcomes do not mean that CCT programs are the best strategy for dealing with poverty or that they constitute “the corner stone of the national strategy for welfare in each country” (Rawlings 2005) (Valencia, 2008, p. 491).

Por su parte, sin desconocer que los programas lograron cambios puntuales en situaciones de vida concretas, Barba y Valencia (2011) también alertan respecto a las proyecciones sobrevaloradas que se hicieron. Al respecto nombran una serie de ilusiones de distinta naturaleza que no se corresponden con los resultados de investigaciones recientes. Una ilusión social al pensar que este tipo de transferencias bastaría para reducir

significativamente la pobreza y una ilusión económica por suponer que la inversión en capital humano mejoraría la empleabilidad de la población focalizada. Agregan que también fue una utopía afirmar que intervenir de acuerdo a los principios del mercado (desde la demanda) sería suficiente. La ilusión educativa es destacada ya que el solo incremento de la escolarización no necesariamente resultó en suficiente ganancia en capital humano como para asegurar la movilidad social. Por otra parte, el enfoque de género basado en la racionalidad de las decisiones femeninas y principalmente en su empoderamiento tampoco puede comprobarse como impactos directos de los programas de transferencia. Finalmente, señalan que no se comprueba que la relación directa entre la población objetivo y el Estado haya desactivado la incidencia de intereses corporativos y partidarios y los mecanismos discrecionales.

Como se expusiera antes, los programas de transferencia de renta condicionada desarrollados en América Latina, encastraron en un proceso de reconfiguración de los sistemas de protección. Esta mutación de significado irrumpió con fuerza instalándose como una nueva estructura explicativa de la realidad y de cómo abordarla. A partir de la década de los 80 se procesó una ola de ajustes en los sistemas de protección latinoamericanos, es decir, un nuevo conjunto de creencias colectivas acerca de la forma apropiada de proveer asistencia social a la población más vulnerable. Se pasó de un paradigma basado en la provisión de servicios y subsidios a un nuevo referencial orientado por la transferencia directa de ingresos, bajo ciertas condiciones. Los diferentes movimientos son graficados por Ferreira y Robalino (2010), de la siguiente manera:



Fuente: Ferreira & Robalino, 2010, p. 6.

Observando este cuadro, quedan en evidencia puntos críticos en la construcción de los sistemas de protección en América Latina: prevalencia del esquema de seguro social, aparición de los programas de seguridad social no contributiva y trabajo protegido e instalación de los fondos de inversión social hasta llegar a los más recientemente implantados programas de transferencia de renta condicionada. Sobre este devenir, Ferreira y Robalino (2010) sostienen que:

Until the early 1980s, social assistance in Latin America consisted almost exclusively of various forms commodity subsidies, primarily applied to food (e.g., bread, sugar, milk, rice) and energy commodities e.g., gas and kerosene). There were a few direct feeding programs, or small transfer programs for narrowly-defined vulnerable groups such as the disabled. (...) It was only after the debt crisis of the 1980s that a number of Latin American governments started to consider broader “safety nets”, aimed at “poverty alleviation” more generally. (Ferreira & Robalino, 2010, pp. 6-7).

Luego de cuestionada la estrategia de las mallas de protección, se generalizaron los programas de transferencia de renta condicionada. Al decir de De La O (2015), los programas de transferencia de renta condicionada se constituyeron en la figura preponderante entre las alternativas de lucha contra la pobreza aplicadas en América Latina así como una de las innovaciones más destacadas en las últimas décadas en el espectro de las políticas sociales. Los caracteriza como una herramienta que logra adhesión por su cualidad de estar directamente ligada a las personas en situación de pobreza. Agrega que esa proximidad “is of value both to politicians who are interested in improving the lot of poor people and to those who are interested in using the targeted resources to mass political support” (De La O, 2015, p. 4).

Operó una suerte de convergencia hacia una solución transnacional del problema de la pobreza. Mecanismos de aprendizajes estimularon a los países a desarrollar una percepción parecida y conjunta del asunto a resolver y de la solución para lo que constituyó un problema doméstico similar. La solución transnacional de problemas –como se expondrá más adelante– devino de la influencia de las comunidades epistémicas conformando redes esparcidas por diversos países. Sus enunciados sobre las virtudes de los programas de transferencia legitimaron la convicción de su pertinencia en un momento de interpelación a las medidas preexistentes. La voz experta fue la base para la posterior armonización internacional de programas sociales. A esto se le sumó el involucramiento activo de las

instituciones internacionales que desempeñaron un importante rol patrocinando la difusión del modelo que consideraron particularmente adecuado como solución.

Schmidt (2010) plantea que la forma en que surgen nuevas ideas entre actores políticos así como la manera en que las difunden a los públicos masivos a través del discurso, “is key to explaining change (and continuity)” (p. 55). Para entender el cambio y continuidad en el caso de los programas de transferencia de renta condicionada, es pertinente analizar el proceso de *policy diffusion*, que vehiculizó la fuerza transformadora del nuevo sentido condensado en estos programas. Un primer aspecto a observar es el ámbito donde estas ideas tomaron cuerpo. América Latina registra experiencias acotadas de asistencia condicionada desde el advenimiento de los Estados del Bienestar. De hecho, el régimen de asignaciones familiares de Uruguay data de 1943. Ya los programas más vinculados a las concepciones de la Nueva Derecha pueden ejemplificarse a partir del Subsidio Único Familiar chileno en 1981, pasando por otras expresiones de pequeña escala en otros países. Es recién con la implantación a nivel nacional de los programas Bolsa Escola en Brasil y Progresá en México que la idea irrumpe en el debate público con más fuerza.

3.2 - Las intervenciones emblemáticas de las nuevas formas de producción del bienestar

En Brasil, la Constitución de 1988 amplió la protección social pero la atención a la pobreza demoró en efectivizarse pues se priorizaron medidas de estabilización macroeconómica. Por otra parte, no se terminaba de tomar posición (entre intelectuales y formadores de opinión) respecto a la disyuntiva focalización/universalismo. Mientras se procesaban estas situaciones durante los años 90, la estrategia de reducción de la pobreza emuló los programas Fondos de Inversión expandidos por toda América Latina. (Vargas, 2014). No obstante, el senador Eduardo Suplicy trabajó sobre la idea de ingreso básico, en tanto miembro de la comunidad epistémica internacional Basic Income Earth Network (BIEN). En diciembre de 1991, propuso el Programa de Garantía de Renda Mínima, planteo que logró la aprobación del Senado Federal pero no llegó a ser tratado por Cámara de Diputados (Do Nascimento & Aguiar, 2006). El propio Vargas (2014) ahonda sobre esta etapa:

Otro investigador vinculado a las primeras evaluaciones y el estudio del desempeño de las versiones locales de programas de transferencias condicionadas fue José Márcio Camargo, quien sugirió que el ingreso garantizado no tendría un impacto persistente en la reducción de la pobreza si no estaba vinculado al mejoramiento de

la capacidad productiva de los miembros de los hogares en situación de pobreza (Barrientos, 2013). Su contribución es considerada valiosa tanto en términos técnicos como intelectuales, y fue uno de los principales antecedentes para otorgar viabilidad política a su implementación entre los distintos actores involucrados (Vargas, 2014, p. 23).

La iniciativa de Camargo articulaba renta familiar con asistencia escolar y, además, sacaba el foco del individuo para recentrarlo en la familia (particularmente en los niños). Así,

A inovação introduzida no debate por Camargo influenciou fortemente as experiências municipais que começaram a ser implantadas em 1995, dando início ao que consideramos o *terceiro momento* no desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil (da Silva e Silva, 2016, pp. 30-31).

En ese año se implantaron programas municipales en Campinas, Ribeirão Preto y Santos (estado de São Paulo) bajo el paradigma del ingreso básico.

En paralelo, en la Universidad de Brasilia, bajo el rectorado del profesor Cristovam Buarque, se configuró la idea sobre la cual más adelante se estructuró el Programa Bolsa Escola. Allí funcionaba el Núcleo de Estudios de Brasil Contemporáneo, preocupado entre otras cosas por la generación de conocimiento acerca del trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia entre las familias en situación de pobreza. La esencia de la propuesta que concibieron como solución para ese problema social refería a la combinación entre la transferencia de una renta mínima simultáneamente a acciones de inserción en el sistema educativo formal de niños de hogares pobres. Implicaba la asignación fija de una transferencia mensual para sustituir el ingreso habido mediante el trabajo infantil y redireccionamiento de los niños al proceso de educación institucionalizada.

Según Morais de Sá e Silva (2017), estas propuestas de transferencias germinadas en Brasil no tuvieron conexión entre sí:

Odd as it may seem, there was no direct connection between the creation of the Campinas program and the one in the Federal District. Behind them were two core figures in the Brazilian Workers' Party at the time –Senator Eduardo Suplicy and former Governor Cristovam Buarque– but they had very distinct ideas about what their programs were supposed to mean. As a matter of fact, Aguiar and Araújo (2002) argue that there is ‘a great strategic gap between the two programs’ (pp. 41-42). According to them, ‘the priority target public of the program in Campinas is typically related to the area of social aid, while Bolsa Escola basically benefits those who attend school’ (p. 41). Evidence of that difference is the fact that Bolsa Escola was managed by the Federal District’s Department of Education, whereas the Guarantee

of Minimum Family Income was housed at Campinas' Department of Family, Children, Adolescents and Social Action (Yonemura 2005) (Morais de Sá e Silva, 2017, p. 12).

Una vez formulada, a finales de los años 80, la idea inicial del Núcleo de Estudios de Brasil Contemporáneo fue debatida en múltiples reuniones en todo el país. Esas discusiones llevaron a la redacción de una comunicación académica presentada en 1992 y un libro publicado en 1994. Se puso en movimiento el foro público para generar procesos de deliberación e intercambio que, progresivamente, legitimaran la propuesta de combinar el incentivo de la renta mínima y la escolarización de niños de hogares pobres. Las argumentaciones constituyeron discursos convincentes en términos de justificación del problema así como de los imperativos morales que exigían medidas como las planteadas.

El éxito del intercambio comunicativo pasó a la esfera de la coordinación entre actores con capacidad de creación de ideas políticas y autoridad de gobierno. En 1995 Cristovam Buarque, que era alcalde de Brasilia, lanzó un programa local de transferencias condicionadas. Paulatinamente la idea comenzó a difundirse a la interna del país y a adoptarse por parte de políticos de diversas filiaciones partidarias (Partido del Frente Liberal-PFL en Recife, Partido Socialista de Brasil-PSB en Amapá, etcétera).

La posibilidad de trascender el Distrito Federal encontró un argumento fuerte en el hecho de que se exigía la residencia comprobada por un lapso de cinco años en ese territorio para recibir el beneficio. Señalando ese criterio como injusto, se buscaron alianzas con actores capaces de conformar coaliciones y ejercer presión. En el período de transición del gobierno de Itamar Franco al de Fernando Henrique Cardoso (1995), la propuesta fue presentada al presidente electo que entraba en funciones (Do Nascimento & Aguiar, 2006). Si bien la experiencia del estado de São Paulo antes referida recibió mucha atención, la idea surgida en Brasilia lideró el debate. La localización de la comunidad epistémica fue clave en este caso. Brasilia no solo aloja al elenco del gobierno nacional sino que es sede de las principales entidades internacionales. Esa proximidad facilitó los movimientos de comunicación de la propuesta y el desarrollo de alianzas estratégicas. Así:

Em 1995, ocorreu uma grande expansão de programas municipais e a criação de outros programas por iniciativa de alguns estados brasileiros. Os primeiros programas de transferência de renda em nível federal começaram a ser implementados em 1996, quando se deu a criação de BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (da Silva e Silva, 2016, p. 31).

En 2001 el Gobierno Federal aprobó el programa Bolsa Escola Federal y el programa Bolsa Alimentação, con algunos rasgos diferentes de la versión del Distrito Federal, lo que marcó el cuarto momento en el desarrollo de los programas de transferencia en Brasil. En el período presidencial iniciado en 2003 se revisó la multiplicidad de programas existentes en todo el país y sus tres niveles de gobierno, con el fin de organizarlos y articularlos. Surgió así una nueva versión de programa de transferencia de renta condicionada denominada Bolsa Família, inclusiva de varias líneas nacionales de transferencias condicionadas y delineando el quinto momento de desarrollo de estos programas (da Silva e Silva, 2016). Sobre esta nueva etapa, Vargas aclara:

La introducción de Bolsa Família y sus posteriores ajustes fueron implementados sobre la base de procedimientos e instrumentos preexistentes, en el sentido de que no fue necesario modificar el marco constitucional o incluso legal en términos generales, sino introducir cambios normativos regulares por parte del Poder Ejecutivo. Lo anterior sitúa al programa más en una lógica de continuidad que de ruptura con respecto a las políticas y programas previos (2014, p. 29).

En suma, los reportes indican que los gérmenes del programa Bolsa Escola surgieron de un núcleo de investigadores que generó conocimiento específico, construyó un consenso y llegó a los *policy makers*. El movimiento no fue en el clásico sentido *top-down* sino que las interacciones discursivas fueron propiciadas por un equipo epistémico, con aspiraciones de influencia en la arena nacional:

Desde el primer momento el programa surgió asociado a una estrategia para su divulgación y proselitismo político en miras a su adopción a escala nacional por parte de los dirigentes políticos. La idea fue encaminada a personalidades gubernamentales y líderes de la oposición (Do Nascimento & Aguiar, 2006, p. 20).

La secuencia antes descrita convivió con el desarrollo de estrategias de similar tenor, como fue el caso del Programa Progreso de México. Ese país había logrado un razonable desempeño a nivel de la nutrición, salud y educación de la población más pobre pero la crisis de 1994 y 1995 planteó nuevos desafíos. Fue necesario revisar todos los programas vigentes a aquel momento, con el fin de rescatar los aprendizajes tanto positivos como negativos. Ese análisis permitió enfatizar la necesidad de mejorar la coordinación de las intervenciones, de identificación precisa de la población más afectada así como la necesidad de dar seguridad de acceso a servicios básicos de alimentación, salud y educación. Se requería, además, dar un enfoque integral y global a la multiplicidad de programas desarrollados por agencias con

diferentes lógicas, por lo cual debía considerarse la creación de un órgano rector capaz de asegurar la perdurabilidad de las acciones más allá de los períodos presidenciales (Levy & Rodríguez, 2005).

La proliferación de estudios técnicos que diagnosticaban y proyectaban escenarios dio el marco propicio para pensar nuevos formatos. Entre 1995 y 1997 los aspectos que luego constituirían el Programa Progresas fueron objeto de debate en el gabinete social del Ejecutivo Federal y entre diferentes gobernadores de los estados mexicanos. El proceso en México no fue del tipo *bottom-up*, como ocurrió en Brasil. La base del Programa Progresas comenzó a gestarse a la interna del subsistema político, liderado por un tecnopolítico cumpliendo funciones de gobierno en el área de la economía (no en el área de las políticas sociales como podría suponerse por la naturaleza del Programa Progresas).

En octubre de 1995 se inició una experiencia piloto para probar un nuevo instrumento que hizo llegar transferencias de ingreso a la población pobre en el estado de Campeche. Los resultados de esta prueba lograron proveer la justificación necesaria para establecer una configuración hegemónica sobre la solución apropiada para la población vulnerable. Después de más de un año de análisis, en setiembre de 1996, se montó un nuevo discurso y el presidente Ernesto Zedillo anunció el Progresas en su segundo informe de gobierno. Lo sometió a consideración de la Cámara de Diputados en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997. En agosto de 1997, una vez alcanzada la acción coordinada entre coaliciones políticas, el Programa Progresas fue comunicado a la ciudadanía (Levy & Rodríguez, 2005).

La reconocida trayectoria académica del tecnopolítico promotor de la idea contenida en el Programa Progresas compensó el déficit de información que pudieran tener los tomadores de decisión. El debate se circunscribió al subsistema político, lo que implica que no hubo un proceso de deliberación para construir la legitimación democrática de la idea emergente; directamente se hizo el anuncio y el programa comenzó sus operaciones.

Además de los rasgos típicos de este tipo de programas, Progresas incluyó la recolección sistemática y desagregada de datos, que facilitó la evaluación desde el inicio de la experiencia. El sistema de monitoreo permitió incorporar los ajustes, desarrollar confianza política y, consecuentemente, contar con el respaldo suficiente para asegurar la provisión de bienes y servicios en territorios históricamente desprovistos. Los argumentos iniciales que facilitaron la habilitación del programa hicieron énfasis en la necesidad de pensar en inversiones en capital humano (principalmente en áreas rurales) la reasignación más

eficiente de las partidas presupuestales ya existentes y en el fortalecimiento del impacto redistributivo del gasto social.

El programa comenzó geográficamente acotado y paulatinamente se fue extendiendo hasta alcanzar carácter nacional. La versión del programa denominada Progres a que se implantó durante el período de gobierno del presidente Zedillo (1994-2000) se transformó en el programa Oportunidades (marzo de 2002) durante la gestión gubernamental del presidente Vicente Fox.

Las nuevas formulaciones pergeñadas en Brasil y México debieron pasar por un complejo debate interno antes de plasmarse como programas a nivel de todo el territorio nacional. Convivieron con dispersas experiencias de transferencias condicionadas que se estaban ejecutando en otros países pero que no tuvieron capacidad de imponerse como modelo pasible de estandarizarse. Sugiyama (2011) explica que la gran cobertura que lograron los informes que divulgaban resultados de Progres a instaló la noción de que “Mexico had developed a model social program” (p. 254). Similar credibilidad desarrolló el programa brasileño. Las investigaciones sobre ambas innovaciones fueron presentadas ante expertos de otros países con posiciones estratégicas. Así, las comunidades epistémicas operaron en el sentido que lo expresan Adler y Haas (1992, p. 368): “they are a vehicle for the development of insightful theoretical premises about the creation of collective interpretation and choice”.

La comunicación de resultados fuera de fronteras promovido por las comunidades epistémicas locales e internacionales contribuyó al sostenido proceso de adopción de medidas similares por parte de otros gobiernos del continente. Tal como lo afirman los autores, eso “provides a sense of the circumstances under which knowledge and power can effectively interact” (Adler & Haas, 1992, p. 571). En un momento de revisión de los sistemas de bienestar y específicamente de las políticas de asistencia, el conocimiento acumulado por los dos programas innovadores expuestos proveyó de contenidos aceptables y políticamente dúctiles.

El manejo estratégico de esos contenidos por parte de Progres a así como de Bolsa Escola habilitó el mecanismo cognitivo capaz de dotar de sentido polisémico a la noción de transferencia de renta condicionada, de tal forma que calzó sin mayores problemas en los discursos de diversos actores. Como expresan Voß y Simons (2014, p. 378) “technical models, especially those with scientifically certified functions, can do a lot to legitimate public policy and implementation processes”. Los autores, incluso, acuñan la noción de circunscripciones de instrumentos para referirse a grupos de actores unidos por una compartida creencia en las virtudes de una dada herramienta política o conjunto de

instrumentos (programa). Esa convicción los motiva a difundirla en los diferentes países más allá del tipo de gobierno o sus objetivos y terminan conformando circunscripciones instrumentales como un nuevo tipo de factor en la formulación de políticas públicas.

El rol que asumen estos actores y los canales que utilizan se vuelven objeto de estudio en la difusión de políticas transnacionales. En efecto, Béland, Foli, Howlett, Ramesh y Woo (2018) aplican esta perspectiva para estudiar la difusión de los programas de transferencia de renta condicionada desde Brasil y México a Ghana y Filipinas. Muestran cómo esa circunscripción instrumental explica la difusión de los programas de transferencia en los países receptores mencionados, difundida por actores ya conocidos en esa área, algunos de los cuales participaron directamente en la política interna suministrando ideas y traspasando experiencia técnica. Complementariamente, demuestran que las políticas no se difunden solo desde los países desarrollados a los países dependientes.

En términos de esta investigación, estas circunscripciones de instrumentos provocaron la convergencia en la definición del problema, la estandarización de un modelo y su masiva difusión. Como se expone en el siguiente apartado, la institucionalización de los programas de transferencia de renta condicionada operó estructurando políticas de asistencia entre países latinoamericanos y consolidó esa práctica como rasgo continental.

3.3 - Rutas de irradiación de las transferencias condicionadas⁶

Desde 1990 en América Latina y el Caribe se vienen desarrollando programas que incluyen transferencias de diferentes prestaciones, sujetas a condicionalidades de diversa naturaleza⁷. Estos programas de transferencias condicionadas han aparecido por un tiempo acotado o han sido sucesivamente reformulados pero están presentes en casi la totalidad del continente. La información colectada por CEPAL hasta 2012, permite graficar la dimensión

⁶ En atención a la afirmación de Meseguer & Gilardi (2008) se advierte que este apartado contiene algunos supuestos homogeneizadores que no se ponen en cuestión debido a que esta investigación enfatiza el análisis de la etapa de adaptación más que la de adopción. Por tal motivo, no se profundiza, por ejemplo, sobre la eventual variabilidad que podría arrojar un estudio más detallado respecto a las motivaciones para la participación en el proceso de difusión; tampoco se detiene a observar si los mismos mecanismos de difusión tuvieron similar efecto a la interna de los países; no profundiza en la fluctuación que la relevancia que cada mecanismo de difusión pudiera tener a lo largo del período considerado (principalmente antes y después de la inflexión dada por el año 2005), que podrían explicar distintos resultados de aprendizajes.

⁷ Se reconoce que, con el paso del tiempo, los programas de transferencias condicionadas tuvieron expresión en otros continentes (África, Asia). No obstante, cabe señalar que este trabajo no constituye un estudio en profundidad sobre las transferencias condicionadas. El énfasis está específicamente puesto en la discusión sobre el acervo conceptual que permite estudiar los cambios políticos particularmente por difusión de innovaciones estandarizadas. En función de ello, se tomó la decisión metodológica de ejemplificar el análisis solamente con la información de CEPAL para América Latina y el Caribe.

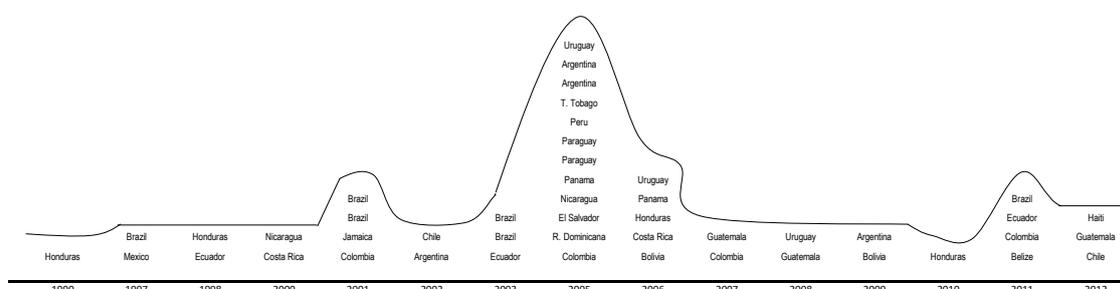
temporal que caracteriza a los programas de transferencia condicionada en América Latina y el Caribe.

Nombre de programa	Año de aparición	País
Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	Honduras
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1997	Brasil
Oportunidades	1997	México
Bono Solidario	1998	Ecuador
PRAF/IDB Tranche II	1998	Honduras
Superémonos	2000	Costa Rica
Red de Protección Social	2000	Nicaragua
Bolsa Alimentação	2001	Brasil
Bolsa Escola	2001	Brasil
Familias en Acción	2001	Colombia
Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2001	Jamaica
Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	2002	Argentina
Chile Solidario	2002	Chile
Bolsa Familia	2003	Brasil
Cartão Alimentação	2003	Brasil
Bono de Desarrollo Humano	2003	Ecuador
Familias por la Inclusión Social	2005	Argentina
Programa de Ciudadanía Porteña	2005	Argentina
Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005	Colombia
Programa Solidaridad	2005	República Dominicana
Comunidades Solidarias	2005	El Salvador
Sistema de Atención a Crisis	2005	Nicaragua
Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005	Panamá

Abrazo	2005	Paraguay
Tekoporâ	2005	Paraguay
Juntos	2005	Perú
Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005	Trinidad y Tobago
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005	Uruguay
Bono Juancito Pinto	2006	Bolivia
Avancemos	2006	Costa Rica
PRAF/IDB Tranche III	2006	Honduras
Red de Oportunidades	2006	Panamá
Tarjeta Alimentaria	2006	Uruguay
Red Unidos	2007	Colombia
Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007	Guatemala
Mi Familia Progresá	2008	Guatemala
Asignaciones Familiares	2008	Uruguay
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009	Argentina
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009	Bolivia
Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2010	Honduras
Building Opportunities for Our Social Transformation, (BOOST)	2011	Belice
Bolsa Verde	2011	Brasil
Ingreso Para la Prosperidad Social	2011	Colombia
Desnutrición cero	2011	Ecuador
Ingreso Ético Familiar	2012	Chile
Mi bono seguro	2012	Guatemala
Ti Manman Cheri	2012	Haití

Fuente: elaboración propia con información de CEPAL (2012).

En base a este listado pueden organizarse la multiplicidad de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe y se hace evidente la noción de ola presentada por Weyland (2007)⁸.



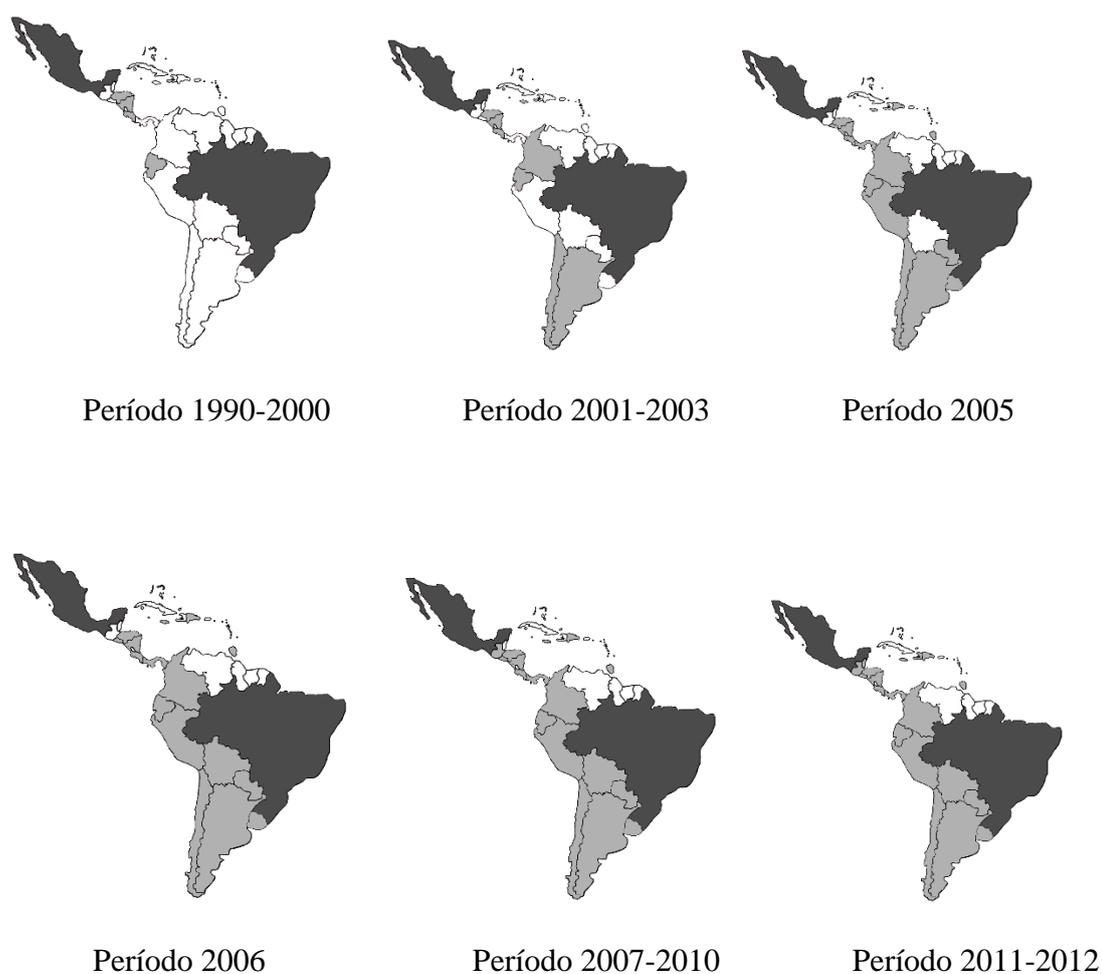
Fuente: elaboración propia con información de CEPAL (2012).

El gráfico muestra que, en el momento inicial de los programas, la cresta de la ola se produjo en 2005, con algunas ondulaciones menores antes (2001) y después (2011). Esa cúspide en la curva no necesariamente indica innovaciones propiamente dichas sino que incluye algunos casos donde los programas ya existían pero fueron sustituidos por nuevas versiones o fueron reformulados. Esta evidencia confirma que la difusión de innovaciones programáticas tiene un cierto patrón en el tiempo: comienza en forma lenta para luego

⁸ Las notas consignadas al inicio del numeral 3.3 advierten sobre decisiones tomadas a fin de detener la atención específicamente en el proceso de adaptación más que en la adopción. No obstante, es necesario admitir algunas consecuencias de esta asunción. Cuando se realiza la búsqueda de bibliografía sobre evolución de programas de transferencias se encuentran numerosos resultados. Entre ellos, también es posible observar distintos criterios para reseñar los programas por país y por año. Por ejemplo, Morais de Sá e Silva (2017) presenta un ordenamiento de 47 programas distribuidos en 40 países del mundo entre 1994 y 2016. Para identificarlos tomó como criterios únicamente programas de transferencia de dinero en efectivo (excluyó bienes, subsidios, exoneraciones), a nivel local o nacional, que tuvieran condicionalidades, una de las cuales debía ser la educación. Esto provoca que su ordenamiento tenga matices con los datos arrojados por CEPAL (2012). En efecto, en el análisis de Morais de Sá e Silva (2017) sobre países de América Latina no aparecen: el Programa de Asignación Familiar (PRAF), Honduras, 1990; Bono Solidario, Ecuador, 1998; Bolsa Alimentação, Brasil, 2001; Cartão Alimentação, Brasil, 2003; Sistema de Atención a Crisis, Nicaragua, 2005; Bonos Familiares para la Compra de Alimentos, Panamá, 2005; Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP), Trinidad y Tobago, 2005; PRAF/IDB Tranche III, Honduras, 2006; Tarjeta Alimentaria, Uruguay, 2006; Red Unidos, Colombia, 2007; Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy, Bolivia, 2009; Bolsa Verde, Brasil, 2011; Ingreso Para la Prosperidad Social, Colombia, 2011; ni Desnutrición cero, Ecuador, 2011. Por su parte, en la fuente proporcionada por CEPAL (2012) no se encuentran programas que sí incluye el otro trabajo, a saber: Bolsa Escola, Brasil, 1995; Guarantee of Minimum Family Income, Brasil, 1995; Tarjeta de asistencia escolar, República Dominicana, 2001; Bono Esperanza, Bolivia, 2003; Opportunity NYC, Estados Unidos, 2007 y Progresando con Solidaridad, República Dominicana, 2012. En conclusión, los insumos para dibujar la ruta difusión cambian y provocan matices en la ondulación pero no ponen en cuestión el movimiento de ola asociado a los aportes de Weyland (2007).

aumentar su intensidad hasta, eventualmente, estacionarse, produciendo una forma acampanada. En términos reales significa que al inicio pocos países incorporan las nuevas ideas pero, progresivamente, más decisores políticos las asumen como el marco referencial prevalente. Este flujo expansivo tiene su tope cuando encuentra resistencias domésticas para su adopción o por el simple hecho de haber llegado a su punto de saturación (no restan países por incorporar a esta ola expansiva).

El gráfico confirma, además, que en términos espaciales la difusión no necesariamente siguió un movimiento helicoidal con eje en los países donde las innovaciones se originaron. Si bien la evidencia muestra cierto patrón en Centroamérica que siguió la huella de México, no hubo perfecto esparcimiento cascada en los países linderos a Brasil. Esto indica que la proximidad geográfica es un factor relevante pero no excluyente en los procesos de difusión.



Fuente: elaboración propia con información de CEPAL (2012).

En términos de la dimensión sustancial, la difusión presenta un rasgo estandarizado entre países con sistemas de protección heterogéneos. En efecto, el caso de los programas de transferencia condicionada en Latinoamérica se corresponde con países con desempeños gubernamentales diversos, presidentes ideológicamente divergentes y capacidades institucionales disímiles pero que comparten un ámbito geográfico de difusión y adopción de una misma idea innovadora. Al decir de Weyland (2005) la difusión encarna la concordancia en escenarios caracterizados por la diversidad.

Una evidencia de esta diversidad se plasma en la panorámica con relación a los índices de desarrollo humano en la región. Como lo expresa (Sugiyama, 2011), si bien los pioneros México y Brasil tenían similar índice de desarrollo humano cuando configuraron sus respectivos programas, no era esa la situación del resto de las sociedades latinoamericanas. Países que presentaban mejor desempeño que México y Brasil respecto al índice mencionado así como aquellos que tenían necesidades notoriamente más acuciantes adoptaron similar medida. Por otro lado, hubo países que no adoptaron la modalidad de transferencia condicionada, aun cuando podría ser lo esperable según sus peculiaridades internas.

Al respecto, cabe retomar el estudio de Mesa-Lago (1991), quien clasificó los sistemas de bienestar de América Latina en pioneros, intermedios y tardíos, según su inicio en el tiempo y grado de maduración. Un estudio posterior, de Filgueira (1998), considerando la cobertura, el gasto y la distribución sectorial de las prestaciones ordenó los países según regímenes caracterizados por el universalismo estratificado, la dualización o la pauta excluyente. Más recientemente, Martínez (2007) realizó similar análisis utilizando otro conjunto de variables para el período 1998-2003 y ordenó los países estudiados en regímenes estatal-productivistas, estatal-proteccionistas y familiaristas. Estos estudios bastan para significar que los países que adoptaron estos modelos de programas tienen condiciones internas diferentes. Sin embargo, la solución para abordar el problema de la pobreza aparece como independiente de las lógicas socioeconómicas, políticas y culturales⁹.

⁹ Si se contrasta la fuente de financiación con los estudios de Filgueira (1998) y Martínez (2007), aparece que la influencia de tipo vertical se produjo en todos los países a los cuales Filgueira caracterizó como regímenes excluyentes y a los que Martínez denominó regímenes de bienestar familiaristas. Esto podría ser previsible en función de la baja capacidad estatal en materia de protección social desarrollada en esos regímenes, sin embargo el resto de los casos se disipan en categorías que no encajan con la tipología de estos autores. Por tanto, las capacidades institucionales internas no parecen ser una variable excluyente para entender todos los casos. Para describir estas opciones de políticas, cabría explorar los procesos de adaptación doméstica con mayor nivel de detenimiento.

Tal como lo expresa Weyland, la difusión puede generar estas situaciones de propagación de lo similar en medio de lo dispar. Si se analizan los datos de CEPAL (2012)¹⁰, se constata que en todos los casos la población meta son familias en situación de pobreza con niños/as, mujeres embarazadas y, en algunas situaciones, se mencionan expresamente los adultos mayores de 60 años, discapacitados/as. Prácticamente todos los países presentan programas a escala nacional, con excepción de Perú que, siendo a escala nacional, prioriza las zonas rurales; mientras que para Nicaragua la información muestra que se dirige solo al área rural. Con relación al método de focalización, se observan tres principales criterios no excluyentes: comprobación de medios indirecta (*proxy means test*), categórica (pertenencia a otros programas específicos) y geográfica. El método de comprobación indirecta de medios es, claramente, el que tiene mayor presencia en el conjunto de los países.

Más allá de los epicentros de los programas de transferencias analizados antes y representados por los casos de Brasil y México, esta secuencia de difusión parece responder a la propagación de modelos. Significa que no solo se adopta la guía general para actuar frente al problema social sino también el plan específico para hacerlo (acciones, diseño institucional, previsión presupuestal, etcétera). Al igual que ocurrió con la seguridad social de Bismarck y la mayoría de las reformas instauradas a partir del consenso de Washington, los países que paulatinamente fueron adoptando programas de transferencias condicionada siguieron prácticamente la misma pauta de los prototipos de origen.

En su estudio Osorio (2014) demuestra que en esa adopción hubo escasa incidencia del mecanismo de coerción y en su lugar los hallazgos “estadísticamente significativos sobre las variables domésticas de inequidad y pobreza, señalarían que la motivación de adopción es mayoritariamente endógena, y por tanto habría mayor probabilidad de generación de mecanismos de emulación o aprendizaje” (Osorio, 2014, pp. 216-217). Tales mecanismos se produjeron en la región, siguiendo el rasgo típico de estos procesos: un pronunciado efecto inicial, momentos de mayor paroxismo como lo muestra el año 2005 y, finalmente, paulatino estancamiento.

El caso mexicano expresamente obvió el apoyo de instituciones financieras internacionales hasta el año 2002. Esto fue necesario para contener las voces que, con objeto de desprestigiar la propuesta, argumentaban que parte del diseño era impuesto por los organismos externos. Así, Levy y Rodríguez explican que “para evitar cualquier duda al respecto, se decidió no contratar ningún crédito internacional para el Progreso ni incluir a

¹⁰ En los países donde coexisten más de un programa, a los efectos de este análisis se tomó el de fecha más reciente.

este como condición de ningún préstamo proveniente de estos organismos” (Levy & Rodríguez, 2005, p. 84). En el otro extremo, el Programa de Asignación Familiar de Honduras fue cofinanciado por el Gobierno de Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Franco, 2008).

Entre los países de América Latina y el Caribe, en el período que va hasta 2012, se verifican situaciones disímiles respecto a la incidencia de la financiación externa en momentos de la implantación de los programas: autonomía al inicio, financiación en la implantación o dependencia casi total de fuentes de financiación externa.

Autonomía al inicio	Financiación en la implantación	Dependencia total
Chile	Argentina	El Salvador
Panamá	Colombia	Guatemala
Trinidad y Tobago	Costa Rica	Honduras
Uruguay	Haití	Jamaica
		Nicaragua
		Paraguay
		Perú
		Rep. Dominicana

Fuente: elaboración propia a partir de la información de CEPAL (2012).

Nota: No se registra información para Belice. En el caso de Guatemala, el programa más reciente no indica la fuente de financiación por lo que podría variar la ubicación en este cuadro. Nicaragua solo registra programas hasta 2006 y, según la información de la base de datos, Haití comenzó su primer programa en 2012 con financiación de Venezuela.

Con el panorama dibujado, queda planteada la posibilidad de estudiar si la autonomía inicial de los países señalados en la tabla se mantuvo o paulatinamente fue objeto de algún nivel de coerción o de condicionalidad; si las financiaciones para la implantación evolucionaron hacia niveles de autonomía; si los países que presentan dependencia sostenida de la financiación externa, se asocian a formatos de persuasión, coerción directa o combinación de elementos voluntarios y coercitivos. Más aún, se abre la interrogante acerca

de los límites del término difusión, es decir, si los programas adoptados bajo coerción o condicionalidad pueden ser agrupados en este paradigma. Los casos donde el cambio político se produce por decisiones relativamente voluntarias no conciben con aquellos donde el cambio no es producto de la espontánea adopción de ideas que se extienden en la cercanía territorial sino que deriva de una condición impuesta.

Si se toma en cuenta las instituciones de financiación internacionales, tan presentes en las políticas latinoamericanas, no puede decirse para todos los casos que hayan ejercido una influencia de tipo vertical mediante una coordinación estratégica central, según la caracterización de Weyland. Los países que fueron adoptando estas innovaciones tuvieron influencias combinadas (horizontales-verticales) y procesos de *lesson-drawing* y emulación, que dibujan un escenario de sinergia de diferentes mecanismos causales. No obstante, las instituciones de financiación internacionales fueron, en sí mismas, un elemento de persuasión para adoptar el nuevo modelo, con el incentivo de acceder a fondos complementarios.

3.4 - Los procesos de estandarización en la adopción de la idea

Cada vez más, los responsables del quehacer político dirigen su atención a otros escenarios para adquirir conocimiento y obtener ideas sobre arreglos institucionales, programas y políticas, que les permitan resolver los problemas domésticos (Casey, 2009). Los programas de transferencia de renta condicionada constituyen un buen ejemplo del entretejido internacional que estandarizó modelos locales y los convirtió en marco referencial prevalente para el diseño de políticas de asistencia en América Latina y el Caribe.

El análisis de las rutas de irradiación de esa modalidad de intervención no parece indicar una situación de colonialismo paradigmático y/o financiero por el cual la coerción de alguna comunidad epistémica y/o mercantil con trayectoria dominante haya logrado imponer un proceso de *policy transfer*. De hecho, el mundo desarrollado influyó más con sus sistemas de protección ligados al trabajo formal (modelo bismarckiano de seguridad social) y, posteriormente, bajo el predominio del informe Beveridge de 1942 (servicios sociales). Durante la última parte del siglo XX, los países centrales se volcaron a la articulación de la protección y el empleo (subsidios al empleo, subsidios a los salarios y créditos fiscales, políticas del *workfare*, reducción de los tiempos de trabajo, ingreso mínimo de inserción).

Lo que se observa en América Latina y el Caribe en materia de transferencias condicionadas es un tránsito de experiencias acotadas a formulaciones a nivel nacional (desde gobiernos municipales y estatales como en Brasil o desde población rural a toda la población como en México). Esto sin dejar de reconocer la imbricación en tales experiencias de las restricciones a los beneficiarios, pergeñadas por intelectuales norteamericanos (identificación precisa, costos ineficientes, asignación monetaria para consumo dirigido, etcétera). Por otra parte, a pesar de la contemporaneidad de estos dos casos paradigmáticos, no corresponde hablar de *policy transfer* en el sentido Brasil-México. En sus inicios, ambas experiencias registraron importantes diferencias conceptuales y metodológicas. Solo con el paso del tiempo, puede referirse a ciertos niveles de aprendizajes entre países. De acuerdo a la valoración de Levy y Rodríguez (2005):

Para la conceptualización del Progres, además de la evaluación de la operación de los programas entonces vigentes en México y de la literatura analítica sobre el tema, se estudiaron diferentes programas dirigidos a combatir la pobreza en diversos países, con la intención de identificar los elementos de éxito y fracaso. Cabe señalar que en 1995 no se encontró, a nivel mundial, ninguna experiencia que integrara simultáneamente componentes de salud, educación y alimentación –aunque sí muchos que integraban dos de los tres elementos–. Por último, se mantuvieron reuniones con expertos nacionales y extranjeros sobre los componentes, características y alternativas de operación del programa (pp. 67-68).

Según esta afirmación, cabe más hablar de *lesson-drawing* a partir de la política que antecedió. En este caso, se habría dado un proceso por el cual la información gubernamental que diagnosticaba la situación social y los desarrollos analíticos de investigadores se combinaron con valoraciones sobre las experiencias de intervención pasadas. Ese balance desencadenó el mecanismo de ampliación del espacio político e incorporó un nuevo debate sobre la política de asistencia.

Tanto Progres como Bolsa Escola, con diferentes énfasis, pasaron por mecanismos cognitivos de creación de discurso abarcativo, por el cual se obtuvo la estandarización de un modelo y la consecuente difusión por el continente. Esto lo destacan con claridad Ancelovici y Jenson (2013):

Mexico's CCT program Progres/Oportunidades, for example, was an early contender, and it remains the favorite of technical experts, in large part because it was designed with built-in evaluations that underpin an enormous data collection, thus empowering researchers. However, Brazil's Bolsa Família has emerged as the standard model for many countries seeking to reduce poverty. This popularity is

attributable to the certification it received in its early stages from more than one international authority, and also to the efforts of the Brazilian government which worked with IOs to promote its own model as appropriate for South-South learning and transfer (Ancelovici & Jenson, 2013, p. 305).

Para el caso de Bolsa Escola, se agrega que enfatizó más un enfoque de derechos que el tema de las condicionalidades (más cercanas al pensamiento neoliberal). Esto facilitó trascender límites y pudo haber favorecido el mecanismo de trasvasamiento de fronteras simbólicas. Derribadas esas barreras, hubo mejores condiciones para convertirlo en fuente de inspiración para el modelo a procesar hasta llegar a una versión estandarizada, asimilable por gobiernos de diferentes ideologías. En su investigación Brooks (2015) estudia la lógica política bajo la cual se adoptaron los programas de transferencia y concluye que no está asociada a gobiernos ideológicamente homogéneos. Sus hallazgos posicionan a los programas de transferencia en un tipo de innovación sin la histórica y fuerte determinación partidista:

On this dimension, CCTs present a crucial partisan dilemma: Even though they are progressive and redistributive in nature and thus appeal to the partisan left, the conditional nature of cash benefits holds greater appeal to conservative politicians who resist handing out cash to the poor without strings attached. The consequence is that CCTs may occupy ambiguous political terrain, fully embraced by neither the left nor the right of the political spectrum. Rather, such policies may emerge as a compromise in countries riven by ideological splits between competing parties, marking a critical departure from previous politics of social insurance expansion or retrenchment (Brooks, 2015, p. 553)

Parte de la estandarización ocurrió en la esfera pública internacional, donde se difundieron las bondades de la idea y los primeros resultados prometedores. Simultáneamente, ese debate sobre los modelos locales comenzó a formatear un tipo de percepción del problema y de la solución en los *policy makers* de otros países. El foro público internacional contribuyó, entre otros, a consolidar un *framing* pasible de ser adoptado por un amplio espectro de gobiernos. El proceso empezó a tomar cuenta de un espacio no necesariamente territorializado, como las reuniones internacionales, cumbres, simposios, etcétera (Porto de Oliveira & Pimenta de Faria, 2017).

En el caso de los programas de transferencia de renta condicionada, el foro público internacional operó para generar un *framing* que facilitó la difusión y adopción de esta forma de intervención en lo social, luego de pasar por notorios procesos de certificación. En primer término, esto implicó un giro en los énfasis puestos por los organismos internacionales.

Como lo plantea Osorio (2017) estos organismos, al cumplir con sus incumbencias específicas (financiación, cooperación técnica), simultáneamente pueden tener incidencia en el diseño, implantación y evaluación de políticas mediante dos principales actividades: la mediación y la exhortación. Según la autora, la mediación supone “la investigación, análisis comparado de las tendencias internacionales, el debate y la transmisión de estos contenidos”, mientras que la exhortación remite a “actividades que apuntan a alcanzar el cambio de políticas en los ámbitos domésticos” (Osorio, 2017, p. 82).

A este respecto pueden identificarse algunos puntos de inflexión, como el operado en el BID en 2000 mediante un esfuerzo de tener una mirada con énfasis en las particularidades de la región, y el del Banco Mundial en 2001, al incorporar una visión multidimensional de la pobreza que incluía la perspectiva del riesgo social y una nueva concepción de protección social. En otro eje, apartado de la lógica de concesión de préstamos y/o asistencia técnica característica de estos organismos mencionados, se encuentran las instituciones interesadas en intercambios de saberes y asesoramiento. A la interna de las Naciones Unidas se destaca, en primer término, la CEPAL, que rápidamente propició estudios de impacto de los programas de transferencia de renta condicionada, en articulación con universidades y centros académicos. Al incorporar en el año 2000 la perspectiva de derechos sociales, colocó el imperativo de adoptar medidas concretas a través de políticas de protección social (por ejemplo, programas de transferencia).

El otro organismo de Naciones Unidas cuyo reposicionamiento contribuyó a la instalación del *framing* adecuado para la difusión de los programas de transferencias fue la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹¹. A principios de los 2000 comenzó a preocuparse por el acceso a la alimentación de las personas en situación de pobreza y la contribución de los programas de transferencia de renta condicionada en la mejora nutricional de los niños. Más adelante, la Organización de Estados Americanos (OEA) creó la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), como otro impulso para la coordinación y aprendizajes recíprocos sobre protección social entre ministerios de desarrollo social, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y la academia.

¹¹ Cabe destacar que en esa época, Graziano da Silva lideraba el programa Fome Zero, en Brasil y en 2006 se integró a la FAO a través de la Regional Office for Latin America and the Caribbean. En 2011 fue nominado Director General de ese organismo, cargo en el cual fue reelecto. Esto respalda la lectura de que muchos de los hacedores de política de esa época luego pasaron a los organismos internacionales y, desde allí, difundieron ideas con mayor grado de legitimidad.

Con esta sensibilización de fondo, la producción de conocimiento a partir de la divulgación de resultados de Progresas/Oportunidades y Bolsa Escola/Bolsa Família aumentó significativamente. Tal como lo destaca Osorio (2017),

documentos e informes, sobre la base de las numerosas evaluaciones de los programas, constituyen una fuente de legitimidad y cumplen el papel de exhortar e invitar al debate acerca de la pobreza y de las soluciones que los países pueden seguir. Muchos de ellos responden a las peticiones de los propios Gobiernos, otros corresponden a estudios desarrollados por los mismos organismos, junto con el debate y el intercambio de información de las universidades o centros de investigación que se solicitan para seminarios y reuniones. Además, las bases de datos públicas permiten el acceso a información sistematizada sobre los PTC y contribuyen a su difusión (Osorio, 2017, p. 92).

Este acervo documental captó la atención de hacedores de política de otros países quienes, en muchos casos, realizaron viajes a Brasil y/o México para conocer los detalles de la experiencia. En efecto, Sugiyama (2011) afirma que:

In Nicaragua, for instance, IADB staff and domestic policy-makers drew extensively from Mexico's PROGRESA (Moore, 2009: 3). Since the establishment of Bolsa Família in Brazil, the Ministry of Social Development has hosted many international visitors wanting to learn about the operations of their program; some of whom came to them with introductions from IFIs (V Sousa, interview, 2011, see note 9). Thus, international financial institutions appear to display multiple and overlapping effects on diffusion; they help shape international norms and then reinforce them through funding agreements (Sugiyama, 2011, p. 264).

Los núcleos de pensamiento locales y los organismos internacionales contribuyeron a la estructuración de un discurso prevalente para certificar un nuevo paradigma basado en la transferencia directa de ingresos condicionados. Fueron múltiples y dispersos los encuentros organizados¹² para debatir acerca de esta innovación paradigmática:

The first was in Mexico (May 2002), the second in Brazil (April 2004), followed by Turkey (June 2006). Other meetings, including the "Latin American Meeting on Conditional Cash Transfer Programmes (CCTs) from a Human Rights-Based Approach", held in Costa Rica in November 2007, drew support from multiple organizations, including the ILO, UNICEF, the UNDP and the Costa Rican government. In addition to these policy-specific conferences, international meetings on the Millennium Development Goals, child labor, education and health served as

¹² Para un análisis más detallado de esta diversidad de encuentros organizados entre 1990 y 2010 ver Osorio (2017).

opportunities for officials to learn about model programs such as PROGRESA and BolsaFamília (Sugiyama, 2011, p. 263).

Algunas versiones de la experiencia brasileña fueron premiadas por prestigiosas instituciones que aumentaron su credibilidad como modelo. Asimismo, en 2004 se creó el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG por su sigla en inglés), cuyo sitio web¹³ especifica que es un foro internacional sobre políticas de desarrollo, originalmente instalado por un acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil. Casey (2009) explica:

Participar, o ser miembro, de organizaciones internacionales facilita el acceso a una experiencia más amplia; además, los organismos internacionales ven la facilitación como una de sus funciones y también, sin duda, el fomento del intercambio de información destinado a facilitar el aprendizaje (p. 14).

El propósito del IPC-IG es promover la producción y difusión de estudios y recomendaciones en materia de política pública, intercambio de prácticas innovadoras sobre desarrollo y consolidar la cooperación sur-sur. Así, “This close collaboration results in a certification of Brazil’s approach to CCTs. Nonetheless, the standard model that is presented has itself also been framed and reframed as well as decontextualized” (Ancelovici & Jenson, 2013, p. 307).

Por otra parte, este proceso de difusión internacional de aprendizaje fue acompañado por una sostenida cobertura de medios de prensa influyentes y por revistas científicas de divulgación de conocimiento. Además, actores con capacidad de agencia alinearon su discurso a efectos de consolidar el marco referencial basado en transferencias condicionadas. Nuevamente, Sugiyama (2011) ilustra en este sentido:

Major international figures, such as United Nations Secretary General Kofi Annan, former President Bill Clinton and former World Bank President Paul Wolfensohn, gave speeches that praised either Brazil’s or Mexico’s programs. During the “Dakar World Education for All” forum in April 2000, Kofi Annan suggested that Bolsa Escola should be considered around the world (Missão Criança, 2001: 7). By 2005, Paul Wolfensohn said “Bolsa Família has already become a highly praised model of effective social policy. Countries around the world are drawing lessons from Brazil’s experience and are trying to produce the same results for their own people” (World Bank, 2005). These leading actors in the international community helped place CCTs on the international agenda (p. 263).

¹³ <http://www.ipc-undp.org/pt-br/sobre-o-ipc>

El modelo de transferencias condicionadas logró captar la atención de los hacedores de política en una dinámica entrelazada por procesos simultáneos del tipo *bottom-up*, horizontales y *top-down*. A los epicentros que fermentaron la idea siguieron acciones de certificación y *reframing* sobre las que se asentó un modelo estandarizado para su posterior adopción. Esto constata que las fuerzas propulsoras de cambio en la hechura de las políticas públicas pueden emerger de diferentes fuentes en cualquiera de las etapas de su construcción.

La comunidad epistémica organizada a partir de los respaldos de los organismos supranacionales incluía a expertos con sólido conocimiento en los programas de transferencia de renta condicionada¹⁴. Como ejemplo, Osorio (2017) destaca a Santiago Levy y a “Paul Gertler, economista profesor de la Universidad de California en Berkeley, quien asesoró las evaluaciones de impacto llevadas a cabo por el International Food Policy Research Institute (IFPRI), realizó también otros análisis y posteriormente ha escrito varios reportes al respecto” (Osorio, 2017, p. 84)

Simultáneamente, la calidad de los expositores invitados por tales organismos aumentaba la legitimidad de su discurso en las actividades mediáticas organizadas para difundir la idea. Ambas cuestiones se veían reforzadas por el cúmulo de reportes, libros, artículos en revistas científicas que esta comunidad epistémica producía; su participación en fondos para proyectos; el acceso a bases de datos nacionales e internacionales; su vinculación directa con los *policy makers*, etcétera. Progresivamente, muchos de ellos pasaron de sus posiciones nacionales a cargos dentro del *staff* de los organismos supranacionales, consolidando su capacidad para expandir sus ideas sobre políticas públicas. Al respecto Osorio (2017) afirma que esta constelación de expertos se consolidó a partir del año 2000 y destaca particularmente el reclutamiento de algunos de sus integrantes por parte del Banco Mundial, el BID y la OEA:

Por ejemplo, Verónica Silva, una de las responsables del programa Chile Solidario, pasó a ser parte del Departamento de Protección Social del Banco Mundial. Asimismo, Manuel Salazar, de Familias en Acción, Colombia, se integró en el año 2002 al Banco Mundial, al igual que Rogelio Gómez Hermosillo, de Oportunidades,

¹⁴ Los nombres propios y la vinculación institucional de los principales integrantes de esta comunidad epistémica así como las principales publicaciones pueden encontrarse en Osorio (2017). Otro material ilustrativo es el de da Silva, Kauchakje y Delazari (2017). Allí los autores analizan la relación de los organismos internacionales con los gobiernos nacionales y prestan especial atención a las acciones de mediación y exhortación del Banco Mundial. Encuentran evidencias de la influencia del organismo para que se adoptaran los programas de transferencias de renta condicionada como estrategia de combate a la pobreza.

México, quien pasó a ser consultor externo del Banco. Santiago Levy, uno de los “padres” de Progresá, desde el año 2007 forma parte del BID, en la actualidad en el cargo de vicepresidente de Sectores y Conocimiento. Casos similares son los de Francisca Rivero, quien trabajó en FOSIS, Chile (vinculada al programa PUENTE, componente del Chile Solidario) y pasó luego por la OEA, y Graziano da Silva, quien fue parte de Hambre Cero en Brasil, y luego estuvo en FAO (Osorio, 2017, p. 87)

Con estas decisiones, los organismos internacionales lograron, por un lado, asegurar una *staff* de profesionales con diversas formaciones disciplinarias, minimizando el anterior esquema dominado por economistas. Por otra parte, la incorporación “de expertos fue parte de un proceso de aprendizaje, de enriquecer la información acerca de los PTC” (Osorio, 2017, p. 87). Por último, que en sus misiones de trabajo participara personal que había tenido cargos de gestión en los gobiernos de sus países de origen facilitaba el diálogo con los equipos directivos de los gobiernos alcanzados por la asistencia técnica de estos expertos. En definitiva, la banca multilateral y los organismos internacionales ejercieron influencia en las decisiones políticas a través de actividades de mediación y exhortación.

Para dar cuenta de la magnitud que el modelo de transferencia connota en el escenario de las adopciones políticas Morais de Sá e Silva (2017) destaca:

Equally interesting is how these programs have had relatively long lives, considering the “policy churn” (Hess 1999) that is so characteristic of developing countries. For instance, as many as eight programs have existed for 12 years, which in most places corresponds to three electoral cycles. And 30 of the 75 programs have existed for 10 years or more. Hence, in this case, the reasons for policy sustainability are as interesting as the reasons for policy adoption. Also, as these programs have had relatively long lives and there is some indication of stabilization in their diffusion process (new adoptions are currently less frequent), one is likely to ask about what will happen next (Morais de Sá e Silva, 2017, pp. 22-23).

Pero, como se dijera antes, el modelo estandarizado es una referencia inicial que no necesariamente coincide con lo que finalmente se adopta porque a partir de allí pueden ocurrir procesos de adaptación. Como ejemplo de esto, en el caso de los programas de transferencia de renta condicionada es ilustrativo el análisis comparado de Bastagli (2009). La autora revisa seis países que muestran experiencia prolongada de ejecución en transferencias condicionadas y una primera afirmación que realiza es que estos programas, aunque “are typically grouped under a single policy category, they display considerable differences and these are identified in the comparative analysis” (Bastagli, 2009, p. 4). Particularmente destaca que, si bien los programas de transferencia de renta condicionada tienen un diseño que podría consolidar una concepción residual de la asistencia, algunas

expresiones también están imbricadas en sistemas más integrados e inclusivos que les imprimen otra naturaleza.

En similar sentido, Barba (2011) reconoce que los programas de transferencias monetarias en América Latina presentan diferencias en algunos rasgos que dan cuenta de sus heterogéneas implantaciones. Los reconoce como modelos dinámicos que pueden ubicarse en tres oleadas. En primer lugar, destaca los programas pioneros: si bien emergieron en regímenes de bienestar duales, Progresá tuvo una impronta residual mientras que Bolsa Escola siguió una orientación más universalista. En una segunda fase ocurrida desde los 2000, el autor identifica procesos de residualización y expansión de la cobertura. Finalmente, señala la tercera ola caracterizada por la hibridación, es decir, programas que tanto contenían rasgos residuales como impulsos hacia la universalización. Su investigación visibiliza tensiones paradigmáticas provocadas por la coexistencia en América Latina de modelos de transferencias de renta con diferentes énfasis: inversión en capital humano, construcción de ciudadanía, reducción de la vulnerabilidad, activación laboral.

Más recientemente, Osorio (2014) desarrolla su tesis doctoral centrándose tanto en los procesos de difusión como en los procesos domésticos para explicar la adopción de los programas en la región. Mediante un abordaje que combina análisis estadístico y análisis comparado cualitativo, logra confirmar que los programas de renta condicionada en América Latina devienen de un proceso de difusión explicado por un consenso sobre su rendimiento para afrontar la inequidad y la pobreza. Tal consenso aparece promovido por comunidades epistémicas articuladas en actividades de mediación y exhortación lideradas por organismos internacionales. No obstante, la autora alerta sobre la necesidad de estudiar cada caso para determinar las peculiaridades de la influencia en la formulación de política.

Osorio (2014) también identifica con claridad los mecanismos involucrados en el proceso de difusión que estudia: aprendizaje, emulación y coerción moderada. Expone que la prevalencia de un mecanismo u otro depende de la capacidad institucional al momento de formular la versión doméstica del programa. Para indagar la relación entre los procesos de formulación doméstica y la difusión regional toma dos casos que muestran que ante alta capacidad institucional se observa el mecanismo de aprendizaje mientras que la capacidad media o baja es más permeable a mecanismos de emulación y coerción.

Ante este tipo de hallazgos de los autores citados, más allá de la efectividad y los impactos, se plantea la pregunta sobre cómo ocurren procesos de adaptación que derivan en uno u otro formato, siendo que se parte de un modelo estandarizado de referencia. Como se verá que es imprescindible atender no solo a los procesos de difusión sino también a los

distintos tipos de regímenes de bienestar en que estos programas de transferencias han anclado y el lugar que ocuparon en los sistemas de protección preexistentes. Precisamente el siguiente capítulo se dedica a estudiar las transferencias condicionadas de renta en Uruguay y su inscripción en el sistema más general de protección social.

4. Asignaciones familiares en Uruguay: política social con historia de cambios

Uruguay es considerado uno de los países pioneros en el desarrollo del bienestar social en América Latina, procesado básicamente entre 1910 y 1920. Según lo consigna Filgueira (1994) la construcción del Estado Social se fundó sobre cuatro pilares. Un pilar fue la asistencia pública que trajo a la órbita estatal los centros de caridad en manos de la iglesia, que atendió la infancia y la maternidad, pasó del enfoque curativo al preventivo y creó nuevos hospitales públicos. Un segundo pilar lo constituyó la instrucción pública mediante la cual se generalizó la enseñanza secundaria laica y se extendió su obligatoriedad con un liceo en cada capital departamental, liceos nocturnos, enseñanza universitaria (extendida a mujeres), enseñanza de oficios, todo lo cual aportó a capacitar a la mano de obra e incrementar la integración social. En tercer término, Filgueira destaca los cambios a nivel del mercado laboral y sus avances respecto a las leyes obreras (accidentes de trabajo, jornada laboral de ocho horas, ley de la silla, regulación del trabajo femenino e infantil, descanso semanal, definición de salario mínimo para trabajadores rurales y empleados públicos). Por último, señala el pilar que concentró las políticas de retiro de la fuerza de trabajo y creó la Caja Civil, la Caja de Industria, Comercio y Servicios así como el sistema de pensiones a la vejez y pensiones militares.

La crisis financiera desatada en 1929 determinó la caída del salario real y algunos incumplimientos de las leyes laborales antes reseñadas, todo lo cual fue pautando un progresivo deterioro de la situación de algunos sectores laborales, que no se recuperaron a pesar de mejoras en la economía nacional. La Constitución de 1934 reconoció el derecho de huelga y reconoció a la clase trabajadora como un interlocutor legítimo. Con tal panorama y con la rotación gubernamental, años más tarde se creó una comisión parlamentaria a los efectos de analizar las condiciones de vida y salarios de obreros. El estudio de la Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros arrojó resultados alarmantes no solo por los bajos haberes percibidos sino también por el riesgo que implicaba para la reproducción de una población que mostraba una muy baja densidad demográfica. Se constató que las condiciones de vida empeoraban entre aquellos trabajadores que tenían mayores cargas familiares. En este contexto de un gobierno proclive a mejorar los salarios para restituir la armonía y justicia social fundamentalmente de los trabajadores no sindicalizados y sin negociaciones colectivas, se procesaron varios proyectos para la creación de los Consejos de Salarios (Notaro & Fernández, 2012).

El régimen de asignaciones familiares surgió en Uruguay en 1943 en ese marco de la Ley de Consejos de Salarios, abrevando de los legados europeos y en respuesta a algunos compromisos internacionales que el país había asumido respecto a implantar subsidios familiares. La modalidad de transferir una asignación familiar surgió en Europa con expresiones aisladas a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a instancias de patrones privados cristianos sensibilizados por la pobreza en que vivían amplios sectores de trabajadores y sus familias. Hubo en aquel origen, además de motivaciones religiosas, un posicionamiento filosófico de búsqueda de una relación justa entre el salario y las necesidades de subsistencia y una motivación moral por la cual el padre de familia debía poder sustentar adecuadamente a su núcleo de convivencia. Fue objeto de discusión si las asignaciones familiares tenían la misma naturaleza jurídica que el salario y por tanto se volvían obligatorias o eran un complemento librado a la voluntad del empleador. Se concibieron obligatorias en Francia, Bélgica, Italia y España aunque la tendencia fue a desvincularlas de la productividad del trabajador y considerarlas como beneficio ligado a las cargas familiares¹⁵. Estos debates y tendencias influyeron en las decisiones políticas que en su momento se tomaron en nuestro país. De acuerdo a Santos (2006):

Entre los años 1932 y 1933 surgen movimientos sociales liderados por la Unión Democrática Cristiana a favor de la implantación de las AF [asignaciones familiares], para fortalecer los salarios de las familias de los trabajadores y favorecer la natalidad. Los principios cristianos evocaban la Encíclica del Papa Pío XI “Cuadragésimo Año” en donde se reivindicaba un salario familiar para todo hombre y una vivienda decorosa para la persona humana. Se entendía que estos postulados eran esenciales para todos, eran mandatos fundamentales.

Con el surgimiento del Código del Niño en 1934, se había producido un intenso debate sobre esta materia con propaganda de prensa, radial y callejera, publicación de folletos, varios proyectos de ley e informes de comisiones.

También existía la urgente necesidad de estructurar un régimen de fijación de salarios con la creación de organismos que garantizaran una mayor justicia social. Surgen entonces varios proyectos de ley pero ninguno de ellos llega a ser promulgado hasta el año 1943 (Santos, 2006, p. 248).

En efecto, las asignaciones familiares se formalizaron con la Ley N° 10.449, de fecha 12 de noviembre de 1943, que instituyó el Consejo de Salarios y aprobó otras normas conexas. Agrega la autora:

¹⁵ Esta distinción es relevante pues de ello depende si las asignaciones familiares se consideran o no para el cálculo de indemnizaciones por accidentes, enfermedad profesional, despido, cálculo de salario mínimo, pensión alimenticia, retribución jubilatoria, etcétera.

Se consideró la disyuntiva de incluir las AF dentro de la legislación específica del salario o seguir el concepto moderno de Seguridad Social y mientras no existiera un agrupamiento común dentro de un sistema de seguridad, ir al dictado progresivo de estas normas. Se manejó la posibilidad de separar las AF del proyecto de salarios y unirlo al proyecto de seguro de maternidad y crear así la Caja de Maternidad y Asignaciones Familiares, fundamentando que la AF era independiente del salario ya que este era la retribución de un servicio prestado mientras la AF estaba basada en lazos de solidaridad colectiva. Se consideró oportuno aprovechar la ley de salarios que no iba a ser resistida para poder dar origen a un instituto que de otra forma, de esperar una sanción independiente o junto al seguro de Maternidad, hubiera demorado aún más en el tiempo (Santos, 2006, p. 249).

Por esa ley, entre los aspectos secundarios, se convino la obligatoriedad del patrono de pagar un monto complementario a los empleados, obreros del comercio y la industria del sector privado, que tuvieran menores a cargo. Se organizó mediante Cajas de Compensación¹⁶ que manejarían recursos devenidos únicamente del aporte patronal, mensual y variable en un rango del 1,5% y el 3,5% de las remuneraciones de los trabajadores. Se establecieron infracciones y penalidades ante posibles incumplimientos a estos dictámenes. Allí se generó un beneficio con un factor monetario y otros elementos no monetarios concebidos para facilitar la escolarización, todo esto restringido al segmento de trabajadores insertos en el mercado formal de empleo privado. Midaglia *et al.* (2017) establecen que:

La particularidad del conjunto de leyes aprobadas a partir de 1943, es que la estructura institucional del Estado comienza a reproducir en las diversas arenas y sectores de intervención pública, la estructura estratificada que tenían los mecanismos de amparo creados de forma autónoma por los actores sociales. Esta reproducción por parte del Estado de los beneficios, producto de los arreglos societales preexistentes, es lo que va a otorgar el carácter estratificado a los orígenes de la protección social en Uruguay (Midaglia *et al.*, 2017, p. 15).

¹⁶ La esencia del concepto de compensación era la de generar un sistema con el conjunto de empresas de rubros afines, que realizarían aportes a una Caja en función de su capacidad económica sin tomar en cuenta el número de empleados. Una vez recaudadas las cuotas partes empresariales, se pagaría el beneficio a cada hijo según monto establecido. Culminada la operación, el remanente se reasignaba para compensar los siguientes déficit producidos por las empresas cuyos aportes no alcanzaban para cubrir el pago de asignación familiar de sus empleados. Es decir, en el origen la idea supuso compensar las cargas entre empresas y no una compensación al trabajador por sus cargas familiares. En Uruguay el concepto no fue aplicado según esta definición sino que cada Caja manejó recursos propios, recaudados en forma específica y administrados de manera independiente de las otras Cajas. Como se verá, algo de este espíritu compensatorio se registró entre Cajas de Montevideo y del interior del país.

Desde esta ley el pago se condicionó a la escolarización de los hijos, otorgándoles el beneficio hasta los 14 años si permanecían en el sistema formal de educación y previendo la extensión por dos años en caso de cursar estudios secundarios¹⁷. En aquel momento, hubo quienes se resistieron y quienes operaron a favor; este doble posicionamiento se registró tanto entre trabajadores como entre empresarios y a la interna del sistema político. Mariño, Noboa y Parada (2009) explican que:

Con esta decisión, el Estado comenzó a incidir sobre la relación salarial en dos sentidos: por un lado, vinculado al salario directo y, por otro, asociado al salario indirecto. En el primer caso, actuó mediante el establecimiento de ámbitos de negociación salarial tripartitos y la fijación de un tope mínimo a las retribuciones. En el segundo, mediante el establecimiento de un régimen que permitiera a los trabajadores contar con un ingreso que atendiera a sus cargas familiares, marcó un canal de influencia sobre el salario indirecto. Esta medida se sumó a otras que también apuntaron a mejorar la calidad de vida de los hogares de los trabajadores insertos en el sector formal de la economía, y que se reflejaron en la tendencia ascendente registrada por el Gasto Público Social (GPS) (Mariño, Noboa & Parada, 2009, p. 39).

En 1950 una nueva norma (Ley N° 11.618) introdujo variaciones que permitieron concebir al régimen de asignaciones familiares con su propia importancia e independiente de la ley de Consejos de Salarios. Con relación a la financiación, se elevó la contribución patronal al 4% de las remuneraciones de los trabajadores. La nueva norma suprimió los servicios particulares (aunque se mantenían las Cajas Colectivas Gremiales) y obligó la adhesión a las Cajas de Compensaciones que pasaron a una modalidad por la cual los superávits de algunas entidades constituían el factor de ajuste de aquellas con recaudación deficitaria (particularmente equilibraba las cajas del interior con respecto a las de Montevideo). Dicho de otra forma, a partir de esta ley muchos trabajadores recibían compensaciones aun cuando su rama de actividad no tenía los recursos suficientes para afrontar la erogación por asignaciones familiares. Otros cambios contemplados en esa norma refirieron a las situaciones en que se podía extender el pago del beneficio (siempre bajo comprobación del cursado de los estudios correspondientes), la ampliación de condiciones para ser tributario, el aumento del tope de sueldo para acceder al beneficio y el aumento del monto mínimo de la asignación.

¹⁷ Un impacto no previsto fue el hecho de que los empresarios evitaban contratar trabajadores con hijos por lo cual la norma fue posteriormente revisada.

La siguiente modificación legislativa se produjo en 1954, oportunidad en la que se incluyó a los trabajadores rurales en la percepción del beneficio. A partir de esa norma se sucedieron una serie de ajustes (incorporaciones, topes, aumentos)¹⁸ pero no se registraron leyes que implicaran cambios en la esencia de las disposiciones previas. Es decir, se verificaba la extensión del régimen de asignaciones familiares a nuevas categorías pero se mantenía su dispersión en diversas entidades de administración con dinámicas particulares así como el estancamiento del cometido social de la prestación por ser una transferencia exigua que no lograba impactar sustantivamente en el presupuesto familiar.

Posteriormente, mediante la Ley N° 12.801 de Presupuesto General de Sueldos, del año 1960, se creó la figura de salario familiar compuesto por la prima por hogar constituido, las asignaciones familiares, las primas por nacimiento y matrimonio. Específicamente con respecto a las asignaciones familiares, se extendió a los funcionarios públicos basándose en el régimen de los trabajadores privados y que no estuvo bajo la órbita del Banco de Previsión Social (BPS). Se previó el pago hasta los 18 años bajo circunstancias especiales; se mantuvo la exaltación de que el beneficiario de la asignación familiar es el hijo a cargo del trabajador, con asistencia a algún centro educativo.

Años después, la Ley N° 13.559, de octubre de 1966, ampliaba los componentes de la seguridad social principalmente al considerar el beneficio de la asignación familiar y becas de estudio para todos los trabajadores de la actividad privada. Con respecto a las asignaciones familiares en esta ley se estableció un aumento del 50% por estudios primarios y 100% al inicio o continuación de estudios de mayor nivel, manteniendo la transferencia hasta los 18 años. En el caso de las becas, se crearon 2.000 becas para apoyar estudios preparatorios, universitarios o técnicos en centros de formación estatal. Se aumentó la contribución patronal sobre las remuneraciones y se consideró por primera vez un aporte obrero correspondiente al 0,5% de sus remuneraciones. En 1976, por la Ley N° 14.617 se dejó sin efecto el criterio de tope de ingresos para determinar el acceso al beneficio.

¹⁸ - Ley N° 12.543 (octubre de 1958). Asignaciones familiares. Se sustituyen disposiciones referentes al tope autorizado para percibir las, se aumenta el monto del beneficio y del aporte patronal, y se modifican normas y porcentajes del régimen de administración y distribución de fondos.

- Ley N° 12.572 (octubre de 1958). Salarios de maternidad. Se instituye un régimen especial, se comete su administración al Consejo Central de Asignaciones Familiares y se crean los recursos correspondientes.

- Ley N° 12.761 (agosto de 1960). Jubilaciones y pensiones. Se extiende el beneficio a hijos y menores a cargo de jubilados y pensionistas de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio.

Esta evolución muestra destacables aspectos que contribuyen a dimensionar la magnitud de los cambios introducidos en el Nuevo régimen de asignaciones familiares¹⁹ en 2008, que constituye la variable dependiente de este estudio. A partir de la década de 1950 se observa, en primer término, un progresivo esfuerzo por lograr la centralización del régimen bajo una única figura de coordinación y administración. En segundo lugar, la sistemática extensión del beneficio a más categorías de trabajadores, en el último período con la eliminación del tope para el acceso. Tercero, la decisión explicitada en la norma expuesta en el párrafo anterior, asociada al estímulo económico para reconocer y alentar el avance en el ciclo educativo. Por último, la persistencia del aporte patronal como fuente principal de financiación, es decir, un régimen prácticamente no contributivo si se toma en cuenta la participación de los trabajadores con cuotas partes de sus salarios²⁰. Caristo (2005) informa que:

En todo este período el aporte fue básicamente del patrono. A vía de ejemplo en la primera ley de 1943 la tasa de aportes fue fijada en 3%. Luego, en el año 1950 se aumentó la tasa a un 4%. En las últimas etapas, donde las tasas se unificaron llegó a ser del 10% y luego bajó al 8%, antes de su eliminación (p. 25).

Se observa hasta aquí una tendencia a utilizar las asignaciones familiares como una herramienta estatal (más que de la industria) orientada a todos los menores y no solo a los hijos de determinados trabajadores. El sostenido aumento del monto transferido indica la preocupación por asegurar un mínimo de bienestar. Si bien estaban estas concepciones de fondo, el sistema no lograba universalizarse, mantenía un bajo límite de edad, exigentes topes para ser tributario y no significaba una transferencia suficiente para asegurar las necesidades de los hogares de trabajadores con salarios más sumergidos. Tantas condicionantes socavaban el sentido social de la política pero, aun así, se trataba de un régimen basado en la solidaridad del mejor posicionado hacia el más necesitado, con los niños como centro de la prestación.

En 1980, aún en situación de dictadura cívico-militar, se aprobó el Decreto-Ley N° 15.084, que creó la Dirección de las Asignaciones Familiares y definió con mayor amplitud

¹⁹ En este estudio Nuevo régimen de asignaciones familiares alude al derivado de la Ley N°18.227 del año 2007. Se utiliza este término siguiendo la fundamentación del proyecto de ley por parte del equipo de gobierno cuando hacía la distinción entre el sistema derogado y el nuevo régimen. En este sentido Nuevo régimen de asignaciones familiares opera como nombre propio de una norma y no como adjetivo calificativo.

²⁰ La ley de Rendición de Cuentas de febrero de 1967 (N°13.586) profundizaba la desvinculación entre el régimen de asignaciones familiares y la situación laboral del trabajador, como consecuencia de la situación deficitaria de las Cajas.

a los tributarios: desocupados forzosos, mientras perciban el seguro de desempleo; empleados de servicio doméstico; vendedores de diarios; jubilados y pensionistas de las direcciones de las Pasividades Rurales, Servicio Doméstico, Industria y Comercio, Cajas de Jubilaciones, Pensiones del Jockey Club y bancarios; pequeños productores rurales y otros sectores eventualmente incluidos por el ejecutivo. También se aprobó efectivizar el pago a partir de la comprobación del embarazo, condicionado a que se realizaran los controles prenatales correspondientes. A partir de los 80 no solo se amplió la cobertura del beneficio de asignaciones familiares sino que también dejó de ser contributivo y pasó a financiarse a través de Rentas Generales (Caristo, 2005).

Años más tarde se crearon franjas que determinaban si correspondía el beneficio y por cuánto monto lo cual menoscabó la universalización y consolidó la segmentación. Así, mediante la Ley N° 16.697, de 1995, se estableció el primer corte que incluía hogares cuyos ingresos totales no superaran los seis Salarios Mínimos Nacionales mensuales; la siguiente franja iba de seis a diez Salarios Mínimos Nacionales y cobrarían la mitad que los de la anterior franja. Los hogares que se ubicaran por encima de los diez Salarios Mínimos Nacionales de ingresos totales mensuales dejaban de generar derecho al cobro. Se establecía un correctivo que flexibilizaba los límites por franjas, en función de la cantidad de menores dependientes del trabajador.

La propuesta de 1995 aumentó su rasgo focalizado, tuvo bajo impacto en términos de distribución del ingreso y mayor incidencia como estrategia de alivio de la pobreza. Fue dudosa su contribución a la permanencia en el nivel secundario del sistema educativo ya que la prestación era aproximadamente el 16% de un salario mínimo convirtiendo más rendidor el trabajo que el estudio para los jóvenes de más de 16 años. En compensación, se eliminaron las exigencias ocupacionales para acceder al derecho, lo que aumentó significativamente la cobertura en el primer decil de la distribución (Bucheli, 1997). Todas estas medidas estaban explícitamente asociadas a la búsqueda de reducción de las erogaciones del Estado; de un año al siguiente, la cantidad de prestaciones servidas disminuyó. La concepción universalista comenzaba a ser erosionada, las condicionalidades se mantuvieron y la comprobación de medios tomó relevancia.

Cuatro años más adelante –por la Ley N° 17.139, de 1999– se extendió el beneficio consignado en el artículo 2 del Decreto-Ley N° 15.084, abarcando a todos los hogares de menores recursos. Como respuesta a la marcada recesión económica que vivía el país y sus consecuencias en la población más vulnerable, se priorizó a los hogares con mujeres jefas de hogar sin ingresos formales y a trabajadores con seguro de paro agotado. Esta prestación

se definió diferente del régimen de los trabajadores formales; se otorgó independientemente de la situación laboral, por lo que instaló una modalidad particularizada para este segmento de población. A un régimen segmentado se le agregó una expresión aun más focal. Por primera vez, se consignó que, más allá de los controles que correspondieran al BPS, el Instituto Nacional del Menor (INAME)²¹ quedaría encargado del seguimiento de la situación de los menores, particularmente en lo referido a la asistencia escolar.

El año 1999, entonces, marca un hito en términos de habilidades ideacionales ya que el sistema de asignaciones familiares queda en el foco de análisis y da un giro sustantivo, en sintonía con las experiencias que emergían en el continente²². En efecto, el criterio excluyente deja de ser la inserción formal al mercado de empleo y pasan a tener importancia los niños, niñas y adolescentes, con particular atención a aquellos vinculados a hogares con altos niveles de vulnerabilidad. Por primera vez, las asignaciones familiares se convierten en salario indirecto para algunos y en asistencia para otros. No obstante esto, la fundamentación que posteriormente el equipo de gobierno hizo del Proyecto de Ley de 2007 ante la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores, exaltó este aspecto como novedad de ese año. En efecto, el equipo argumentó como fortaleza del cambio su no diferenciación entre prestación del sector público y el privado ni la necesaria vinculación con el empleo formal. En ese alegato, expuso como innovación apearse a las condiciones socioeconómicas de los hogares como criterio de accesibilidad en vez de priorizar la relación con el mercado de trabajo o la condición de actividad. Se presentó en 2007 como cambio sustantivo aquello que en 1999 ya había quedado establecido; las habilidades discursivas se desplegaron para persuadir. No solo generaron la sensación de un nuevo equilibrio sino que esas habilidades discursivas se orientaron a obtener la legitimación de tal movimiento²³.

Para financiar la referida innovación política de 1999, el gobierno de entonces apeló a un subsidio del que venía gozando la Caja de Profesionales. En 1992 esa Caja había solicitado quedarse con el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) de sus aportantes (2%, que en 1995 pasó a 6%), cuestión que fue autorizada y determinó que esa Caja fuera la única excepción que no volcó esos activos a Rentas Generales. Cuando se planteó dejar sin

²¹ Actualmente, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

²² Según el cuadro presentado en el capítulo 3, a esta fecha ya estaban desarrollándose los programas de México, Brasil, Honduras y Ecuador.

²³ Fundamentación del Proyecto de Ley por parte del equipo de gobierno, ante la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores, 11/07/2007, Distribuido 2027 de Oct/2007.

efecto esta excepcionalidad para financiar parte de las asignaciones familiares, la Caja de Profesionales presentó una carta dirigida al presidente de la Cámara de Senadores (fecha en 22/10/98). Allí aludió a su responsabilidad de administradora de fondos previsionales y defendió que no solo no percibía los aumentos de IRP de 1995 sino que había sido desfavorecida por otras normas (afectación del IMESI, Ley N° 16.736, artículo 664). Reivindicó que el cuerpo legislativo no podía anunciar que se le quitaría a la Caja –por segunda vez– una partida que ya le había sido quitada antes. Con estos planteos, la corporación de universitarios situó sus preocupaciones estrictamente en eventuales daños financieros y no mencionó en ningún tramo de su nota la esencia de la medida política que se intentaba financiar: asignaciones familiares para niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza.

Ese trasfondo suscitó un debate a nivel parlamentario²⁴ en torno a las normas generales que debían guiar la nueva propuesta. El intercambio prácticamente se redujo a un problema de financiación sin incluir reflexiones sustantivas sobre la pertinencia del monto a transferir, las implicancias de las condicionalidades, el impacto de los mecanismos de control, etcétera. En la Cámara de Representantes, el proyecto de ley se aprobó por unanimidad –hecho político significativo– mientras que en la Cámara de Senadores evidenció posiciones encontradas entre sectores y a la interna de algunos sectores. Solo a modo de ejemplo puede reseñarse que el senador proponente del proyecto, del Partido Colorado, destacó que cuando la persona agotaba su seguro de desempleo y quedaba sin trabajo o en el caso de familias con mujeres desempleadas jefas de hogar, no se contaba con el beneficio; precisamente cuando más necesario era. Para financiar una solución reparadora de esas situaciones, se pensó en la Caja de Profesionales Universitarios, en el marco de una discusión pendiente de organización democrática de todo el sistema de previsión social (otras entidades de similar naturaleza no contaban con el subsidio en épocas de superávit como era este caso).

Por su parte, los senadores del Partido Nacional ponían en evidencia posiciones encontradas dentro de esa colectividad. Hubo argumentaciones a favor del proyecto de ley en todos sus términos. Simultáneamente, otro senador de este partido político entendió que no era justo que el Estado promoviera un proyecto para el cual no ponía fondos y que fueran los profesionales universitarios que atendieran cada necesidad de recursos que se presentara. Asimismo, esta posición aludió a que habría que ver si el dinero llegaba realmente a la

²⁴ Trámite Parlamentario recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy>.

población objetivo. Entendía como inadmisibles sacarle a la Caja de Profesionales Universitarios, generarle problemas a futuro, para darles a otros. Estas argumentaciones se centraron no ya en los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza sino en la inconveniencia de hacer la quita a esta Caja y llamó a analizar la situación de todo el sistema de este tipo de instituciones paraestatales.

Finalmente, la situación de integrantes de la oposición al gobierno fue de apoyo al proyecto de ley por su trascendencia social aunque tuvo matices en cuanto a la financiación propuesta. Algunos senadores contrastaban el silencio con que se acompañaban medidas de rebaja de aportes patronales en diferentes rubros o la evasión de pagos al BPS y la virulencia con que se atacaba una iniciativa de ampliación del beneficio familiar. Por tanto, la esencia de la propuesta era apoyada pero se planteó una alternativa por la vía impositiva, método que se extiende a toda la sociedad y preserva la solidaridad propia de la seguridad social (en contraposición al antecedente de excepcionalidad de afectación de un organismo paraestatal solvente, tal como se proponía en el proyecto de ley).

El período 2002-2003 registró muy bajos valores en términos del PBI, lo que provocó aumento de las presiones fiscales y la reducción de la formalidad en la fuerza de trabajo (Observatorio de Programas e Indicadores-MIDES, 2010). Nuevamente se requirieron medidas de protección social para quienes más sufrían los impactos de la crisis económica. En este sentido, los programas de transferencia de renta condicionada fueron un instrumento destacado en la política de asistencia de Uruguay. El oficialismo presentó un proyecto de ley como un aspecto de una propuesta más amplia que contemplaba los destinos del Fondo de Recuperación de Activos Bancarios tras la crisis de la época que desestabilizó el sistema financiero. Se había previsto que parte de esos fondos fueran dirigidos a la protección social, lo que daba respaldo presupuestal a la modificación prevista para las asignaciones familiares; si bien era coyuntural, este presupuesto permitía cubrir los costos hasta que se elaborara el siguiente Presupuesto Nacional. La discusión parlamentaria se puede sintetizar en algunos puntos de tensión, aspectos de consenso y declaraciones innovadoras pero tangenciales.

Un punto de tensión fue la aparición súbita de esta propuesta, sin proceso previo para analizarla y contrastarla con otras alternativas que se pudieran estar elaborando. Por otra parte, se cuestionó la discrecionalidad otorgada al Poder Ejecutivo para definir sobre la prestación. Esto es, a pesar de que ya se había hecho el anuncio en la prensa, el Poder Ejecutivo decidiría la fecha de entrada en vigencia las prestaciones, en función de disponibilidades de Tesorería y aportes del Fondo de Recuperación de Activos Bancarios. Una tensión más surgió de la consideración de que la población a incluir mediante este

proyecto de ley refería a hogares con desocupados y aquellos en los que no hubiese una jefa de hogar (ya comprendida en la ley anterior). En términos numéricos no era una gran cantidad ni tampoco era de gran magnitud la transferencia por concepto de asignación familiar. Por ese motivo, un senador de la oposición se preguntaba si tenía sentido supeditar a la disponibilidad de Tesorería y a la cuota parte de los Fondos de Recuperación de Activos Bancarios una prestación de tanto impacto para esta población tan necesitada. Se presentó la alternativa de financiar la medida a cuenta de Rentas Generales, pero no consiguió votos suficientes.

De la discusión parlamentaria pueden identificarse como aspectos de consenso las extensiones previstas. Una primera ampliación operaba sobre la cobertura al incluir a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres Salarios Mínimos Nacionales. La otra ampliación estaba centrada en el monto a transferir, que pasaría del 8% al 16% del Salario Mínimo Nacional. Por último, las declaraciones innovadoras pero tangenciales, básicamente, fueron dos. La primera concerniente a cómo las asignaciones familiares se han concebido ligadas al empleo en vez de entenderlas como derecho del niño independientemente de la condición laboral de sus padres. La otra alusión sustantiva pero tangencial en el marco de la totalidad de la discusión refirió a que si se condicionaba la prestación a la escolarización y asistencia en salud, entonces debían tomarse medidas para que la cobertura y la calidad de estos servicios estuvieran efectivamente garantizados para esta población.

Finalmente, en mayo de 2004 se aprobó la antedicha propuesta que se convirtió en la Ley N° 17.758. Por esa norma se extendió el pago de asignación familiar a todo hogar que registrase ingresos mensuales inferiores a tres Salarios Mínimos Nacionales²⁵, siempre que no estuviese percibiendo el beneficio a través del Decreto-Ley N° 15.084. Se reafirmaron como condicionalidades la asistencia a centros educativos y el control de la salud. Se consolidó, de esta manera, un tipo de asignaciones familiares desvinculadas del trabajo formal, desarticulado de los intereses distributivos de la masa asalariada y de su capacidad de acción colectiva.

En consecuencia, se facultó al BPS a realizar las inspecciones correspondientes así como a coordinar con la Administración Nacional de Enseñanza Pública o los centros

²⁵ En diciembre de 2004 se aprobó la Ley N° 17.856, por la que se sustituyeron todas las referencias al Salario Mínimo Nacional por la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), herramienta presente en otros países de la región. Esta base actualizaría a criterio del Poder Ejecutivo según variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) o Índice Medio de Salarios (IMS), con un margen más o menos hasta 20%. Las asignaciones familiares pasaron a ser calculadas mediante esta referencia.

privados, según correspondiera. El INAME continuó encargado del seguimiento de las situaciones con la instrucción de comunicar al BPS las situaciones que ameritaran suspensión, interrupción o cancelación del beneficio. De Melo y Vigorito (2007) argumentan que:

La motivación para esta nueva propuesta radica en la profunda crisis que experimentó la economía uruguaya en 2002. Sin embargo, el gobierno no implementó medidas específicas para paliar sus efectos negativos más allá de seleccionar a sugerencia del Banco Mundial y del BID un conjunto de programas a ser protegidos de reducciones presupuestales (al respecto, ver Sureda, 2003). Si bien, como se vio al principio, la incidencia de la pobreza se incrementó fuertemente en 2002 y 2003, recién en 2004 se tomaron medidas para reorientar el sistema de transferencias por asignaciones familiares a la población de menores recursos. Cabe destacar que este fue el único cambio introducido en el sistema de transferencias públicas como consecuencia de la crisis (De Melo & Vigorito, 2007, p. 35).

Si bien a ese momento se ampliaba la cobertura también se consolidaba la coexistencia de tres leyes derivadas de coyunturas económicas diferentes que marcaban transformaciones en los objetivos de la prestación. Las asignaciones familiares iniciaron como una ayuda económica (alivio a la pobreza) mediante complemento salarial, sujeto a declaración jurada y una constancia de escolarización del menor, presentada solamente una vez al año. Paulatinamente, esta concepción viró hacia un beneficio con contrapartidas (educarse para la futura inserción laboral, mantenerse sano) llevadas a sistemas más estrictos a partir de la reforma de 2008.

Este escenario, de un Decreto-Ley (N° 15.084, de 1980) y sucesivas modificaciones (leyes N° 16.597, N° 17.139 y N° 17.758), planteaba un régimen de asignaciones familiares orientado por diferentes normas y modalidades. Con este complejo entramado se comenzaba una nueva etapa en términos macroeconómicos. Luego del período de recesión y crisis, se experimentaba la recuperación: el crecimiento promedio del PBI para ese quinquenio fue de 6,7% anual (Observatorio de Programas e Indicadores-MIDES, 2010). En ese contexto de economía en recuperación, inició el período de gobierno de un núcleo progresista (en contraposición con los partidos tradicionales que históricamente habían conducido el país), que trajo entre sus debates la propuesta de reforma del régimen de asignaciones familiares.

4.1 - Adopción de principios y normas de la nueva filosofía pública

En apartados anteriores se habló de la convergencia que concitó la difusión internacional de la perspectiva de la inversión social. Se señalaron como mecanismos causales de esa convergencia la ampliación del espacio público, la creación de discurso polisémico y el trasvasamiento de fronteras simbólicas. Este proceso a nivel internacional arraigó la idea de inversión a largo plazo comenzando por los niños, como forma de perfilar mejor el futuro de toda la sociedad. No significó una ruptura con los referenciales neoliberales sino su pigmentación con algunas ideas socialdemócratas; la focalización y la segmentación convivieron con metas de universalismo e igualdad. Así, los programas de transferencia de renta condicionada fueron una de las expresiones adoptadas en tanto soluciones políticas.

En ese contexto discursivo y tras décadas de regímenes de orientación neoliberal, la ola de gobiernos progresistas en América Latina comenzó a reconfigurar el marco referencial del bienestar social. Si bien se abogó por opciones innovadoras, lo cierto es que en su esencia no difirió radicalmente de los medios desplegados en el último tramo del siglo XX (territorialidad, descentralización, focalización, integralidad, etcétera). Se trató, más bien, de un lento camino de búsqueda donde las capacidades discursivas fueron mucho más pretenciosas que sus construcciones ideacionales de fondo y materializaciones, particularmente en el tratamiento de la vulnerabilidad social. Se reorganizó la asistencia social apelando a soluciones concebidas como caminos hacia la integración social. Continuó la escisión entre seguridad social y asistencia aunque en algunos casos mantuvo puntos de intersección. No obstante, la asistencia social no incluyó relaciones salariales estables por lo que permaneció como conjunto de mecanismos compensatorios de las fallas de integración.

Diversos *think tanks* organizaron debates en temas sociales y/o políticos que constituyeron fuentes conceptuales para elaborar las propuestas programáticas de los partidos progresistas así como para fortalecerlos en sus capacidades de intermediación de intereses. Muchas de esas instancias tuvieron una perspectiva regional o continental, en procura de la síntesis de un pensamiento latinoamericanista/progresista²⁶ (Quiroga, Canzani & Ensignia, 2009). Simultáneamente, se producían análisis críticos sobre dos principales

²⁶ Un ejemplo de ello es la Red de Centros y Fundaciones Progresistas del Cono Sur, en 2004, integrada por Fundación Chile 21, Fundación Perseu Abramo (Brasil), Fundación Liber Seregni (Uruguay) y el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Argentina). Esta Red participó en diversos foros cuyos oradores eran dirigentes políticos, investigadores con reconocimiento académico, representantes de otros países latinoamericanos así como de algunos países europeos (Quiroga, Canzani & Ensignia, 2009).

formas en que Latinoamérica estaba abordando la situación de las personas sumidas en la pobreza: los enfoques ciudadanizantes y los de protección social. Serrano (2005) explica que uno refiere a integración mientras el otro remite a la noción de protección social:

Entienden, conceptualizan y operacionalizan la pobreza de diferente forma. Uno pone énfasis en las capacidades y no solo en las carencias, mientras el otro aborda específicamente los problemas de la vulnerabilidad e incapacidad de determinados segmentos sociales de hacer frente a los riesgos de pérdida de ingreso y fragilización de sus mecanismos de aseguramiento y bienestar. Ambos suponen papeles diferentes de parte de las agencias públicas, privadas y de cooperación internacional (Serrano, 2005, p. 8).

La región presentó nuevos ámbitos institucionalizados que fueron otra manifestación de la necesidad de acciones coordinadas que, en cierta forma, ayudaron a la convergencia de paradigmas o *policy statements*. En 2007 se creó el Instituto Social del Mercosur (ISM), derivado del proceso de integración regional perseguido por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur. La página web de este instituto establece objetivos de apoyo, coordinación, monitoreo, evaluación y difusión de proyectos sociales regionales, investigación para facilitar la toma de decisiones en políticas sociales, promoción de espacios de análisis de temas de la agenda social y mejores experiencias a nivel regional e interregional²⁷. Un par de años más tarde surgió el Consejo Suramericano de Desarrollo Social en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Este órgano asumió objetivos ligados al desarrollo social regional, cooperación técnica, creación de fondos para el desarrollo social y así como la creación de un observatorio²⁸.

Las ideas en debate respecto al desarrollo de las políticas sociales que se dirimían entre fines y medios de distinta naturaleza a nivel de América Latina tenían su correlato en el Frente Amplio, fuerza política que en 2008 llevó adelante la reforma de asignaciones familiares en Uruguay. Desde antes de acceder al gobierno, el Frente Amplio tenía incorporada la noción de una situación de emergencia social en el país. Las líneas programáticas y planes de gobierno de su III Congreso Extraordinario, de noviembre de 1998, ya expresaban que la plataforma electoral debía incorporar un Plan de Emergencia. Dentro de las grandes prioridades programáticas se enunciaba el compromiso de desarrollar acciones de atención inmediata en áreas de educación, salud y seguridad social. Con respecto

²⁷ Ver: <http://ismercosur.org/institucion/>.

²⁸ Ver: <http://www.unasursg.org/es/consejo-suramericano-desarrollo-social>.

a esta última dimensión, el documento proyectaba alcanzar con los beneficios de la seguridad social, a las personas que aún no estaban cubiertas. Particularmente destacaba la necesidad de proveer de seguridad social a todos los niños, en forma independiente de la situación laboral de los padres (Frente Amplio, 1998). El siguiente congreso, de setiembre de 2001, reiteraba la idea de un Plan de Emergencia con un eje centrado en la crisis económica y otro eje denominado Plan de contingencia social.

En el documento del encuentro extraordinario del Frente Amplio de diciembre 2003, y aún con los efectos de la crisis económica, se hacía referencia a un Plan de Atención a Hogares de Escasos Recursos, compuesto por medidas de corto plazo (emergencia social), mediano plazo (condiciones para la integración social) y largo plazo (consolidación del desarrollo social y las políticas redistributivas). Específicamente sobre las Asignaciones Familiares, en este documento de 2003 se expresaba la intención de elevar el monto y extender la cobertura. Este IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio discutió los lineamientos programáticos para su eventual gobierno 2005-2010 en Uruguay. En materia de políticas sociales se comprometió a cubrir las necesidades básicas para toda la población, teniendo como orientación la justicia social, mejor calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización, salud para todos, educación para el desarrollo y la cultura ciudadana, seguridad social integral y vivienda popular (Frente Amplio, 2003).

En sintonía con estos planteos de programa político, otros procesos se fueron dando en el foro público. Uno de ellos fue propiciado en 2003 por una reconocida organización de la sociedad civil que realizó una serie de encuentros denominada Mañanas Complejas. Con el propósito de debatir la matriz de políticas sociales y consensuar proyecciones para su ajuste, según Villegas Plá (2015),

se invitó a participar en una Mesa de Diálogo sobre los “Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales” a todos los partidos políticos con representación parlamentaria (Partido Colorado, Partido Nacional, EP-FA, Partido Independiente), a la central sindical (PIT-CNT), a la Asociación de ONGs (ANONG) y a la Asociación de Entidades de Educación Católica (AUDEC). A su vez, también participó el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (ICP-Udelar) (p. 81).

Señala la autora que, como resultado consensuado de estos intercambios, se obtuvo el documento “Acuerdos y Disensos sobre Políticas Sociales”, que visualizó las falencias para la coordinación de las políticas sociales así como algunas vías para sortear dichos

obstáculos. Con la firma de este documento por parte de los participantes del ciclo, en aquel momento se selló el acuerdo sobre la noción de emergencia social en Uruguay, se exaltó la necesidad de abordajes integrales y se trazaron líneas que desembocaron en la visualización de nuevos programas y nuevas institucionalidades.

Al año siguiente, se produjo otro ámbito de debate donde los participantes fueron llamados a título personal, si bien estaba clara su trayectoria: políticos, académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, sindicalistas, gestores gubernamentales (FESUR, 2004). Aquí, además de la discusión sobre las políticas sociales nacionales, se debatió sobre el escenario regional. Uno de los encuentros del ciclo destacó la necesidad de articular las políticas sociales de los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), procurando una estrategia común orientada hacia la integración: el Mercosur social. Ello permitió a los participantes recoger aprendizajes de procesos en cada gobierno progresista cercano (Argentina, Brasil, Chile), ponerlos en perspectiva comparativa y disponer de estos marcos referenciales al analizar proyecciones para Uruguay. Los análisis preliminares ya daban algunas claves comunes en el clima de políticas sociales de la región: cambios institucionales, redefinición de la relación entre la ciudadanía y la administración pública, universalización de derechos, creación de ministerios de Desarrollo Social para la coordinación centralizada de políticas sociales (FESUR, 2004).

Otras reflexiones que acompañaban a estos planteos tenían que ver con la importancia de las fundaciones políticas paralelas al Estado, los gobiernos, los partidos, los *think-tanks*, las organizaciones de la sociedad civil, en la generación y sustento de políticas sociales técnicamente solventes y capaces de producir ciudadanía.

Fueron estos ámbitos de debate en el foro público donde se comenzaron a sentar las bases para un inminente gobierno. El proceso así iniciado significó no solo la posibilidad de la alternancia discursiva sino también la introducción de la propuesta estandarizada, no ya vía la coordinación política como en el caso de México sino a través de habilidades discursivas previas, como se registró en la experiencia de Brasil. Dicho de otra forma: la transposición desencadenó un proceso cognitivo que garantizó la enunciación negociada de una solución para la emergencia social. Todo ello no como transacción de tomadores de decisión en ámbitos restringidos de la esfera de gobierno (*master discourse*) sino entretejido en las interacciones comunicativas de la esfera pública.

4.2 - El proceso de adopción adaptada de las transferencias de nuevo tipo

4.2.1 - Anclaje y transposición: definiciones a nivel programático

Las estrategias y valores que se expusieron en apartados anteriores sobre las tendencias mundiales y latinoamericanas respecto a los sistemas de protección dieron cuenta del nivel más elevado de abstracción, que orientó la formulación del nuevo régimen de transferencias de renta en Uruguay. Como se dijera, a fines de los 90 el *zeitgeist* reformulado introdujo una perspectiva que volvió a situar al ser humano como eje discursivo. Consecuentemente, se produjo una reconfiguración paradigmática que ajustó las metas y la lógica instrumental.

En un segundo nivel de abstracción se ubica lo que Campbell (2002) especifica como ideas programáticas, que, según su definición, son “more precise guidelines about how already-existing institutions and instruments should be used in specific situations according to the principles of well-established paradigms” (p. 28). Este nivel remite a la redacción formal de objetivos y mecanismos que orientaron el Nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay y que supusieron el comienzo del proceso de adaptación luego del anclaje. En ello, adquirirán importancia los mecanismos de alternancia en el discurso local mediante estrategias de coordinación y comunicación, la enunciación negociada de la idea y el trasvasamiento de límites. Este conjunto de mecanismos solo constituye la primera fase de la referida definición del problema e identificación de las alternativas de resolución. El proceso total que posibilita el anclaje y la transposición se completa con lo que se expondrá en el numeral que sigue al desarrollo de esta sección.

En 2005 Uruguay procesó un hecho político trascendente en la trayectoria democrática: ganó el gobierno la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA). Como sostienen Buquet y Chasquetti (2005, s/p),

La primera elección uruguaya del siglo XXI generó como resultado un cambio político de magnitud histórica. Por primera vez desde la independencia nacional, los partidos tradicionales –el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN), casi tan viejos como el país– fueron desplazados del gobierno a través de mecanismos democráticos.

Estos autores auguraban con tal hecho, grandes transformaciones en las decisiones políticas del país.

Tabaré Vázquez, presidente electo y líder de la fuerza política, contaba con alto respaldo popular y un gabinete estratégicamente conformado, no obstante debió lidiar con las fracciones a la interna de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio. Al momento de proponer el proyecto del Nuevo régimen de asignaciones familiares, las cifras de la popularidad del presidente eran altas. Además, se apoyaba en un gabinete que fue clave para asegurar satisfactorios niveles de coalición en el partido de gobierno. Radicó allí el centro de las decisiones políticas con el protagonismo de los jefes de fracción, lo que aseguró cierto disciplinamiento político y minimizó el riesgo de posiciones divergentes, tal como lo señalan los autores referenciados:

Los ministros designados por Vázquez pueden ser clasificados en dos grandes grupos. Por un lado, los ministros que son jefes de fracción de los principales grupos del EP-FA; por otro, los ministros de particular confianza del presidente. (...). Los jefes de fracción constituyen el 43% del gabinete y garantizan el comportamiento legislativo del 88% de la bancada del FA, en tanto que el personal de confianza del presidente controla el 50% de los ministerios (Buquet & Chasquetti, 2005, s/p).

La popularidad del presidente, sumada a la mayoría parlamentaria y al oportuno gabinete, determinó que sus facultades se vieran exaltadas: “A diferencia de los anteriores mandatarios, Vázquez no tuvo que construir una coalición de gobierno interpartidaria, sino que formó un gobierno de partido mayoritario con un gabinete con un carácter estrictamente político” (Buquet & Chasquetti, 2005, s/p). No obstante su estrategia de armonización de las decisiones, se vio enfrentado a pujas internas en su propia fuerza política. Los partidos políticos en Uruguay no tienen una conducción centralizada en un líder con ascendencia sobre toda la estructura. Lo que existe es una interna fraccionada, con líderes de agrupación “que controlan únicamente el comportamiento de sus respectivos seguidores” (Buquet & Chasquetti, 2005, s/p).

Por lo antedicho, el presidente debió procesar la tensión entre sectores que expresaban diferencias sobre algunas de las medidas gubernamentales a tomar, constituyendo ese un gran desafío por el alto nivel de fraccionalización de la coalición²⁹. Por encima de las múltiples discrepancias internas, en lo que refirió a la población en situación de vulnerabilidad, se preservó el respaldo unánime a la opción negociada con anterioridad

²⁹ No obstante, la dispersión ideológica de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio es considerada moderada. “La fracción mayoritaria del partido, el MPP, y los grupos Asamblea Uruguay y Vertiente Artiguista, son los extremos del continuo ideológico. Entre ambos puntos se ordenan las restantes fracciones partidarias conformando un arco que va desde la izquierda típica hasta la centro-izquierda del espectro político uruguayo” (Buquet & Chasquetti, 2005, s/p).

en el foro público, que se denominó Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), ejecutado desde la asunción del gobierno y por el período de dos años (2005-2007). Este plan articuló asistencia y promoción, con un horizonte de incidir directamente en las causas de la pobreza estructural y ameritó la siguiente valoración del Banco Mundial (2006):

El principal (aunque no único) componente de este plan fue un programa de transferencia de ingresos llamado “Ingreso Ciudadano” (IC), que fue rápidamente implementado, proveyendo un suplemento de ingreso a cerca del 9% de los hogares de Uruguay, incluyendo a más de la mitad de los hogares en indigencia (p. 14).

A largo plazo, se planteó un sistema de seguridad social con principios de universalidad, redistribución, solidaridad intergeneracional, participación, protección y aportación tripartita, que priorizarían a las personas más necesitadas.

En el nivel referido a las herramientas políticas utilizadas para abordar la vulnerabilidad social, se apeló a una institucionalidad por ese momento típica en el resto de los países latinoamericanos: inmediatamente a la asunción de la presidencia, en 2005, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Cuando la vulnerabilidad social en el continente comenzó a abordarse desde propuestas más estables, fueron este tipo de ministerios los encargados de gestionarlas, así como de coordinar iniciativas previas similares. Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) establecen que “la emergencia de estas entidades forma parte de una ‘ola refundacional’ de la institucionalidad pública social” (p. 150). Uruguay entró en esa ola y sustituyó los anteriores mecanismos, excepcionales y/o dispersos, por un ministerio específico.

El MIDES comenzó sin una estructura política o burocrática de apoyo pero con una misión definida desde el programa de gobierno del Frente Amplio. Progresivamente, logró construir cierta legitimidad ante la opinión pública en el ámbito de las políticas sociales, particularmente las políticas de asistencia. El Gabinete Social fue otro de los protagonistas relevantes dentro del espectro de actores con legítima capacidad de decisión³⁰. Se creó también en 2005, con el propósito de formalizar un espacio para coordinar la planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales. Contó con la asistencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, integrado por representantes de los

³⁰ Este órgano estuvo inicialmente integrado por los ministerios de Desarrollo Social; Economía y Finanzas; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Salud Pública; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo y Deporte; a los que luego se sumaron el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el presidente del Consejo de Intendentes.

ministerios incluidos en el Gabinete. Completaron esta nueva institucionalidad, otras creaciones como lo fueron las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales para la elaboración de agendas comunes según peculiaridades territoriales, el Espacio de Diálogo Social que permitiría la interacción formal entre sociedad civil y el MIDES, los Consejos Sociales Departamentales con cometidos de elaboración de la agenda social local y análisis de las políticas sociales implantadas, articulados con las Mesas Interinstitucionales.

El V Congreso Ordinario del Frente Amplio se realizó en el año 2007, con la fuerza política ejerciendo el gobierno nacional y en vísperas de la aprobación de la reforma a las asignaciones familiares. En el documento emergido de ese encuentro no surge ninguna alusión directa a la reforma de este régimen y el tratamiento de la emergencia social toma otro tenor con respecto a los congresos pre-gobierno. Al respecto se destaca la mención que se hace sobre la contribución que las políticas sociales desarrolladas por ese gobierno realizaron al avance en los derechos de la población más postergada. Con ello, se enfatiza la labor del MIDES, especialmente en su atención a la población en situación de extrema pobreza (Frente Amplio, 2007).

En ese año se cumplió el plazo previsto para el PANES y fue en este marco general en que se organizaron los lineamientos programáticos de la reforma. Se proyectó el Plan de Equidad con un diverso conjunto de intervenciones que abarcaron automáticamente a la población objetivo del PANES e incluyó a otros sectores de población.

Una de las estrategias previstas en el Plan de Equidad fue la transferencia de ingresos devenida de la reforma del sistema de asignaciones familiares. Las normas generales que guiaron las preferencias de implementación y que informaban sobre la lógica instrumental no estaban tan precisas como lo estuvieron en el plan de emergencia. Destaca Midaglia (2009) que:

El Plan de Equidad no se encontraba contemplado en la propuesta política, sino que surgió como una línea de acción necesaria promovida por una serie de razones, entre las que figuran: el acotado período de funcionamiento estipulado para el PANES, el aprendizaje que había dejado el propio plan de emergencia, y el vacío de atención pública que se producía con la suspensión de los beneficios, en particular de la transferencia de renta para un conjunto de hogares en situación de pobreza (Midaglia, 2009, pp. 204-205).

No obstante ese inicio incierto, las definiciones fueron quedando delineadas. Los documentos oficiales expresaban que la reforma del régimen de asignaciones familiares era respuesta:

a una iniciativa del Gobierno fundada en la acumulación de un conjunto de estudios técnicos y académicos de larga data en Uruguay que han advertido sobre la importancia de la niñez para el desarrollo social y la creciente vulnerabilidad humana que la situación de la niñez plantea para la calidad y el sentido ético profundo del desarrollo (Área de Gestión y Evaluación-OPP, 2008, p. 4).

Se observa, así, que la cualidad polisémica del concepto inversión social se tradujo en una unidad discursiva engajada en las preocupaciones del Uruguay de 2008. El enfoque del Nuevo régimen de asignaciones familiares pretendió desmarcarse de la concepción de emergencia social y volcarse más a soluciones a problemas estructurales para la consecuente mejora de las condiciones de vida. No obstante, Pérez (2013) afirma que ese fue un planteo más declarativo que real:

Discursivamente, el Plan de Equidad se manejó como un salto cualitativo que implicaba toda una estrategia de reconstrucción del Estado de bienestar incluyendo un aumento del gasto público social. Sin embargo, es posible distinguir continuidades en torno a la subordinación al mercado, la focalización y los exiguos montos. (...) Como vimos, el Plan de Emergencia manejaba unos 100 millones de dólares anuales. Para la ejecución del Plan de Equidad se pidieron 148 millones. No parece un gran salto presupuestal. Además, este monto sufrió recortes pues la rendición de cuentas concedió menos de la mitad de lo solicitado, 70 millones de dólares (luego se dispuso destinar otros 11 millones de dólares, de los cuales 9 millones correspondieron a la ANEP [Administración Nacional de Educación Pública] y 2 millones al INAU [Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay]). Finalmente se concedieron 85 millones. Ninguno de ambos planes superaron el 0,5% del PBI (Pérez, 2013, pp. 188-189).

Transitada la etapa de la coordinación política, la discusión de la propuesta estandarizada pasó nuevamente al foro público, no directamente con la ciudadanía sino en su ámbito de representación parlamentaria. En setiembre de 2007, el Poder Ejecutivo remitió el mensaje al Parlamento, con la propuesta de modificación del sistema de Asignaciones Familiares. En la exposición de motivos se expresaba que la transformación se iniciaba con esa propuesta del año 2007: “Es necesario, pues, un mayor esfuerzo en la expansión de la cobertura del sistema y, especialmente, iniciar un proceso de transformación del mismo a fin de lograr construir un Uruguay socialmente protegido, solidario y equitativo (Cámara de Representantes, 2007a, p. 2).

Esta noción de novedad fue puesta en cuestión por un senador que había tenido activa participación como integrante del Poder Ejecutivo cuando se había aprobado la anterior normativa de asignaciones familiares. En una de sus intervenciones, expresaba:

Si me permite, me gustaría decir que no creo que se trate de la creación de un sistema de asignaciones familiares. En realidad, me parece que este artículo tendría que comenzar diciendo “Establécese”. A su vez, tampoco creo que se deba hablar de un sistema porque, como tal, ya tiene más de sesenta años. Entiendo –sobre todo luego de escuchar las explicaciones que se han dado– que lo que se hace es cambiar las prestaciones monetarias de una parte del universo, pero no se crea ningún sistema nuevo.

Desde mi punto de vista, el artículo debería expresar: “Establécese, a partir del 1º de enero de 2008, una asignación familiar consistente en” y luego continuaría tal como está. Reconozco que la redacción no es muy feliz –sobre todo la de los incisos segundo y tercero– pero no se me ocurre cómo expresarlo de mejor manera. Reitero que mi observación es que se hace referencia a la creación de un sistema que ya está creado y, por tanto, el universo es el mismo. Lo único que se dice aquí es que va a abarcar a gente que hoy tiene derecho, pero que no lo está usufructuando por diversos motivos (Cámara de Senadores, 2007c, s/p).

En la comparecencia ante la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores a efectos de esclarecer el proyecto de ley, el equipo de gobierno reforzaba la convicción de que se estaba ante una primicia. La comitiva destacó como innovaciones una serie de aspectos que no constituían la mencionada transformación. Por ejemplo, argumentó como fortaleza del cambio su no diferenciación entre prestación del sector público y el privado ni la necesaria vinculación con el empleo formal. Además, expuso como innovación el apegarse a las condiciones socioeconómicas de los hogares como criterio de accesibilidad, en vez de priorizar la relación con el mercado de trabajo o la condición de actividad. Como se dijera precedentemente, estas cuestiones fueron el hito condensado en la norma de 1999. Específicamente se lee en la versión taquigráfica de la sesión del día 11 de octubre de 2007:

el proyecto de ley logra la no diferenciación en la prestación entre el sector público y el privado, o en función de si la persona tiene un empleo formal o no. El criterio de acceso al nuevo sistema de asignaciones va a estar dado en virtud de las condiciones socioeconómicas de los hogares, y no de su relación con el mercado de trabajo o de su condición de actividad. Este también es un cambio sustantivo (Cámara de Senadores, 2007a, s/p).

Cumplida esta primera instancia en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores lo trató la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes que siguió una moción de urgencia para considerar el proyecto de ley. En Cámara de Representantes se objetó el mecanismo (el poco tiempo para discutir, el tratamiento del tema en ausencia uno de los representantes de oposición que lo analizó en la

correspondiente Comisión) pero prácticamente no se cuestionaron los contenidos del proyecto de ley. La preocupación fue sobre el atropello que esta situación significaba para la minoría, avasallamiento de la oposición, de la democracia. El resultado fue la aprobación del texto tal cual había sido remitido por el Cuerpo de Senadores. Con esto, y en un lapso significativamente breve, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 18.227 de Asignaciones Familiares, con fecha 22 de diciembre de 2007.

El espacio comunicativo que supone el Poder Legislativo no significó una secuencia deliberativa densa ni prolongada; específicamente transcurrió de setiembre a diciembre de 2007. No obstante, el tratamiento de la norma a nivel parlamentario deja ver pasajes de particular interés para este estudio, de los cuales se destacarán solo algunos de ellos, entendidos como ejemplares para mostrar la naturaleza del cambio político. Cuando en 2007 el equipo de gobierno y asesores compareció ante la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores a efectos de esclarecer algunas dudas de los legisladores, un primer punto a observar es la exaltación de la educación y la salud como derechos que serían promovidos al condicionar las transferencias a asistencia escolar y controles médicos. Decía la ministra:

A pesar de que hemos ido avanzando en el propósito de bajar la línea de pobreza y la indigencia, esta es una apuesta de largo aliento. Por lo tanto, si hoy no actuamos, cuando se cumplan los objetivos del milenio, en el 2015 o en el 2030, los niños que nacen actualmente, los que van a la escuela o son adolescentes, van a constituir la sociedad uruguaya y no van a tener las herramientas de la educación, de la salud, del desarrollo y de la capacidad para el Uruguay que nosotros soñamos, queremos y para el cual trabajamos. Para eso tenemos que actuar ahora, ya, con distintas herramientas que apunten al mismo objetivo (Cámara de Senadores, 2007a, s/p).

La educación es un derecho, al igual que la salud, y lo que se plantea es fomentar el ejercicio de esos derechos, con la contrapartida de que el Gobierno debe proveer de policlínicas, escuelas, liceos y cursos de ANEP o de CECAP debidamente certificados. De esta manera promovemos e incentivamos a cursar la enseñanza media, que es donde hoy tenemos mayores dificultades, según indica la última presentación, que arrojó cifras muy malas (Cámara de Senadores, 2007b, s/p).

Particularmente se pretendía, por este medio, contribuir a mejorar las falencias que estaba arrojando el nivel medio del sistema educativo. En una de las sesiones de discusión, otro legislador reforzaba esta idea aunque con cierto descreimiento:

Reitero que lo bueno de la ley es que se quiere incentivar la enseñanza secundaria dando un premio o, por lo menos, ampliando el valor monetario del beneficio. No

obstante, estipular hasta los 16 años el beneficio no va surtir el efecto que creo que la ley quiere y que es bueno (Cámara de Senadores, 2007c, s/p).

Más aun, se resaltó la inclusión de controles y los beneficios de tener un mecanismo de ese tipo no solo ligado a la educación sino también a la salud. Tanto en la sesión de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes como en la discusión en general que ese cuerpo hizo del proyecto de ley, los legisladores expresaron comentarios en ese sentido:

Quiero destacar lo mejor que introduce esta reforma que estamos votando hoy con respecto a los controles a ejercerse sobre las familias que van a ser beneficiadas, buscando que realmente el niño que figura como que concurre a la escuela concorra y no como ha sucedido hasta ahora que tenía un certificado el primer mes del año y con ese certificado cobraba el resto del año. Muchas veces la idea de los padres era anotarlos en la escuela para cobrar esa platita y el niño no concurría a la escuela. Gracias a la informática que se ha introducido, se exige un control permanente, lo que nos parece fundamental, al igual que los controles de salud. Es decir que el BPS estará en red con Salud Pública, Enseñanza Primaria y Secundaria, a los efectos de controlar el real cumplimiento de la contrapartida de la familia, que es la concurrencia a los centros de estudio y la asistencia de salud a los niños. Me parece que este es un aporte sustancial en este proyecto de ley que quería destacar de esta manera (Cámara de Representantes, 2007c, s/p).

Como decía, me parece sustancial el hecho de que a partir de la promulgación de esta ley, para quienes concurren la escuela o al liceo ya no bastará con un simple certificado expedido el primer día de escuela o de liceo, sino que habrá controles permanentes a lo largo de todo el año lectivo. A la vez, se coordinarán los controles con Salud Pública, a efectos de que los niños cumplan con la escolaridad y tengan controles de salud, y no como muchas veces sucedía, que se obtenía el certificado el primer día de clases para después cobrar durante todo el año y el niño quién sabe dónde estaba. Esto me parece que revoluciona mucho el sistema de asignación familiar que teníamos hasta el momento (Cámara de Representantes, 2007b, p. 88).

[este proyecto] estipula controles referidos básicamente a las contraprestaciones, aspecto tremendamente importante en el proyecto, porque estas significan que el servicio se va a ejecutar siempre y cuando se constate la escolaridad regular de los beneficiarios y su atención sanitaria periódica (Cámara de Representantes, 2007b, p. 89).

Dentro de la fundamentación sobre la asistencia escolar como condicionalidad, también se remarcó que la escolaridad se asocia al futuro desempeño en el mundo del trabajo y en consecuencia determina los procesos de integración social. Al respecto, la ministra argumentaba frente a los senadores:

Estamos hablando de un país –y creo que aquí surge una de las dudas planteadas por los señores Senadores, y hemos leído el artículo del señor Presidente, donde aparecen otras inquietudes– que tiene una tasa negativa o prácticamente empatada, de relación entre nacimientos y muertes, y que si bien tiene la ventaja de una expectativa de vida más alta, tiene la desventaja de que nacen pocos niños y niñas y que más de la mitad lo hacen por debajo de la línea de pobreza. A esto se agrega que la gente joven con cierto nivel educativo, que luego va a tener sus hijos –o que ya los tiene y son pequeños– se va del país. Por lo tanto, si no tomamos medidas, de aquí a diez, quince o veinte años tendremos una población económicamente activa con un bajo nivel educativo, con poca capacidad para insertarse en el mundo del trabajo. A nuestro juicio, entonces, la escolarización y la concurrencia a la educación media –ya sea secundaria o técnico profesional de UTU– son sumamente importantes. En consecuencia, así como se plantea la ampliación que señalábamos en la oportunidad anterior, también se prevé una mayor cobertura de educación inicial y de primera infancia (Cámara de Senadores, 2007b, s/p).

En esta línea de preocupación de la fuerza política progresista, en el marco de preservación del modelo de producción, también se entendió que requerían atención especial los beneficiarios cuyas limitantes físicas o psíquicas les impidieran obtener ingresos vía el trabajo remunerado. Otro aspecto refiere a la preferencia de la mujer como atributaria del beneficio. Si bien se reconocieron los debates sobre el reforzamiento de roles tradicionales de la mujer se invocó con más vehemencia la existencia de estudios especializados que demuestran que la mujer es mejor administradora. Asimismo, se destacó el impacto positivo en términos de autonomía en el manejo de la economía del hogar. En la comparecencia ante la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social en octubre 2007, el Director de Políticas Sociales y Coordinador General del Consejo de Políticas Sociales expresaba:

Ahora bien, quiero declarar –aprovechando que tenemos versión taquigráfica– mi absoluta convicción acerca de la decisión que hoy se toma, elevando a consideración del Parlamento este proyecto que modifica lo que ha sido una práctica usual, conferida y garantizada por normas de derecho, en cuanto a la titularidad de las asignaciones familiares. Lo digo porque en la actualidad se reiteran debates en el sentido de eventuales reforzamientos de roles tradicionales de la mujer en cuanto al cuidado de los niños, las niñas, los hijos y las hijas. Quiero ser claro en el sentido de que hay constataciones, evidencias, investigaciones y comprobaciones cotidianas respecto a la garantía –o, por lo menos, al mayor grado de certeza– de que este beneficio o prestación que el Estado provee a los hogares de bajos recursos le llegue directamente –en beneficio directo– al niño o niña si se hace de este modo, entre otras cosas, porque es la mujer quien se hace cargo del cuidado y se responsabiliza cotidianamente de los niños, niñas y adolescentes. Es ella la que mejor administra el dinero con el que cuenta para comprar los alimentos, la vestimenta necesaria, el calzado o para realizar las gestiones que sean necesarias y satisfacer básicamente las necesidades de los hijos, las hijas o los menores a su cargo. Adicionalmente, nosotros también entendemos que esta asignación familiar, a contrario sentido del

reforzamiento de un rol afincado o encapsulado, en todo caso, en el ámbito privado, lo que permite a la mujer o lo que generaría en ellas, es el incremento –que no voy a calificar– del grado de autonomía en el manejo económico y financiero de los ingresos en un hogar.

De manera que estos y otros elementos, hoy nos han volcado a decidimos de una forma mayoritaria y con total convicción. No es una medida demagógica o que pretenda enfrentar géneros, varón contra mujer; de ninguna manera, pero se hace a plena conciencia de todas estas consideraciones y otras tantas que en razón del escaso tiempo no podemos desarrollar (Cámara de Senadores, 2007a, s/p).

Por último, no parece menor la serie de comentarios de los economistas que acompañaban a la comitiva oficial en la comparecencia ante la Comisión del Senado. Uno de los integrantes de la Asesoría Macroeconómica y Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros elementos, destacó la importancia de mantener a resguardo la composición del instrumento de selección (Índice de Carencias Críticas, ICC), a efectos de que la gente no adaptara sus declaraciones en su afán por quedar comprendida en el beneficio. Lo expresaban de esta manera:

Por otra parte, mirar solamente aspectos vinculados con los ingresos puede provocar problemas por subdeclaración de la gente, tal como lo demuestra con claridad la experiencia internacional. En tal sentido, es importante no explicitar cien por ciento los mecanismos de selección porque, en ese caso, la gente se adapta a las exigencias planteadas de forma de intentar quedar comprendida en los beneficios que otorga la ley. Por eso creemos que es conveniente establecer una definición más amplia.

Cabe destacar que este concepto de pobreza estructural es más estable y no es tan volátil como el relativo a la pobreza basada en niveles de ingreso; en momentos de crisis, por ejemplo, un indicador basado en niveles de ingreso seguramente sea mucho más fluctuante y sensible a la situación coyuntural del país. En cambio, una definición centrada en un concepto más estructural, que tenga en cuenta los niveles de educación de las personas y las condiciones de vida de los hogares, permitirá amortiguar de mejor manera las fluctuaciones que ocurran a nivel de la economía del país.

Por todos estos argumentos es que se entiende necesario que la ley contemple el universo de personas, pero se deja a la reglamentación una especificación más clara basada en aspectos más estadísticos y, obviamente, con alguna referencia al nivel de ingreso de los hogares (Cámara de Senadores, 2007b, s/p).

La inminencia de una ley con fórmula secreta disparó resistencias. Algunos pronunciamientos de los legisladores se leen en las actas de sesiones:

si se quiere, se puede poner un algoritmo, pero se me dice que un algoritmo no se puede poner porque si se descubre el mismo, los demás descubren el juego y hacen trampa. Suele ocurrir que se haga trampa y hay casos por doquier, no solo en Uruguay sino en todo el mundo. Pero, entonces, el algoritmo no estará ni en la ley ni en el

decreto, y se va a hacer un algoritmo secreto. Desde mi punto de vista, así no se hacen las leyes.

Entiendo perfectamente bien eso y cómo se calcula, pero considero que tiene que estar plasmado en la ley, porque el algoritmo se arma como alguien quiere armarlo. Esa es la verdad (Cámara de Senadores, 2007b, s/p).

Creo que no puede haber una ley con fórmula secreta; entonces, con esta redacción permitimos que los estudios económicos y sociológicos determinen qué factores se van a tener en cuenta –porque además el texto dice “entre otros”– y cómo se van a ponderar, pero exigimos que esto se establezca en el decreto (Cámara de Senadores, 2007c, s/p).

A esto el economista en representación del BPS respondió que era una herramienta en la cual se podía depositar toda la confianza a pesar de no acceder a sus detalles pues era de autoría del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y tenía reconocimiento internacional. Un algoritmo basado en la ciencia económica y a resguardo de eventuales intentos de manipulación; así lo explicaba:

Con respecto al algoritmo, quiero decir que en realidad no es antojadizo, sino que fue hecho por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas sobre la base de un trabajo muy serio. Inclusive, hay experiencia que ha sido valorada a nivel internacional. Cabe mencionar la del PANES, que en cuanto a la focalización y a otros aspectos ha sido valorado como el programa más exitoso de América Latina entre sus pares. Quiere decir que no es un algoritmo que uno “toquetea”, sino que está basado en la ciencia económica y no es pasible de manipulación.

Por otra parte, la discusión en cuanto a si eso debe estar en la ley o en el decreto, es una cuestión de materia legislativa (Cámara de Senadores, 2007b, s/p).

En la discusión parlamentaria se resaltó además, que era un error considerar la transferencia como un beneficio económico pues se trataba de una iniciativa de carácter social, implicando una globalidad de factores:

Sería equivocado que alguien estimase –no en esta Comisión– que se trata de un beneficio económico. Es un beneficio de carácter social que implica una globalidad de factores que tienen que ver con lo que se ha mencionado aquí, no tanto en cuanto a los controles, que son una consecuencia de una medida previa, es decir, la contrapartida desde el punto de vista educativo y de control sanitario. El control tiene que operar para asegurar que eso efectivamente se cumpla. Entonces, me parece que esto es una globalidad y así debería ser considerado (Cámara de Representantes, 2007c, s/p).

Incluso en la discusión general en sesión de la Cámara de Representantes, un legislador oficialista destacaba cada uno de los aspectos contenidos en la reformulación de

las asignaciones familiares y afirmaba que todo ello revolucionaba sustantivamente el sistema vigente hasta el momento. Expresaba que se requería iniciar este proceso de transformación del sistema como forma de instaurar una sociedad socialmente protegida, solidaria y equitativa, sistema que cumpliría un rol fundamental en la construcción de una Red de Asistencia e Integración Social. Hubo otras intervenciones en este mismo sentido, que asimilaban el Nuevo régimen propuesto con una nueva filosofía de las asignaciones familiares que no pensaba solo en el presente, que construía futuro, ciudadanía. Específicamente, las palabras del legislador indicaron:

Esa nueva filosofía de las asignaciones familiares, mucho más abarcativa, mucho más compleja, incluye entre otras cosas contrapartidas muy especiales que pretenden alcanzar resultados, no solo en el plano económico cuando se empiece a cobrar la asignación familiar, sino también proyecciones hacia el futuro. Esto insiste en dos factores que deben ser controlados para percibir esta asignación especial: la salud y la educación, elementos fundamentales para alcanzar igualdad de oportunidades cuando se entra en la edad adulta. Es decir que con una medida de este tipo nosotros no estamos pensando solamente en el presente, sino también en el futuro; estamos construyendo futuro, construyendo ciudadanía (Cámara de Representantes, 2007b, p. 92).

Si se analiza con detención, se identifican cambios que no fueron de carácter revolucionario sino relativamente marginales: se retomó la periodicidad mensual del pago, se mejoró el mecanismo de identificación de destinatarios que ya tenían el beneficio reconocido según la ley precedente, se aumentó el monto de la transferencia, se volvió a pensar incentivos vinculados a la educación y se incorporó la escala de equivalencia.

Esta observación de escasa innovación fue realizada por el legislador que ejercía como ministro de Economía y Finanzas en ocasión de la aprobación de la Ley N° 17.758, en 2004. Señaló que la necesidad de derogar las leyes de 1999 y 2004 era prueba de que se asumía que había gran similitud entre la nueva propuesta y las precedentes normas. Así expresaba su convicción de que los cambios eran menores:

En primer lugar, queremos manifestar que este proyecto de ley dice establecer un sistema de asignaciones familiares que comenzará a regir a partir del 1° de enero de 2008. En realidad, lo que hace esta iniciativa, básicamente, es cambiar la prestación y modificando –nada más que eso– su importe y forma de cálculo para una parte del universo de beneficiarios de asignaciones familiares. Otro cambio que se establece para esa misma parte del universo de beneficiarios es que en lugar de realizarse los pagos correspondientes en forma bimensual, estos se harán efectivos mensualmente. Estos dos son los cambios, y por lo tanto no estamos ante un nuevo sistema (Cámara de Senadores, 2007d, p. 298).

Prácticamente fue el máximo enunciado que se hizo al respecto y no se volvió a levantar esta circunstancia como tema de debate ni el Partido Colorado reivindicó su autoría. En definitiva, no hubo giro radical en casi ningún aspecto de la propuesta, por lo tanto no se creó un nuevo sistema tal cual lo anunciaba el proyecto de ley. No obstante, el discurso político insistía en la noción de cambios sustanciales. Con esa convicción se continuaron realizando pronunciamientos en el foro público, en algunos casos por medio de informes institucionales de acceso público que resaltaron novedades que no lo eran así como la noción de derecho en un dispositivo con condicionalidades controladas. Esto se lee por ejemplo, en una de las publicaciones distribuidas mensualmente por el MIDES:

Si bien hoy se mantiene una parte de aquel sistema (la ley para hijos de trabajadores, con los viejos montos y de pago bimestral), el ingreso al Nuevo Régimen no discrimina a trabajadores formales de informales o desocupados. Lo que determina la inclusión en el Nuevo Régimen es la situación de vulnerabilidad social, cuyo indicador no es solo la pobreza medida por los ingresos, sino el conjunto de las condiciones de vida. (...) Las asignaciones familiares son un derecho de niñas, niños y adolescentes, y buscan ser un elemento de incentivo para que también ejerzan su derecho a la educación y a la salud (MIDES, 2009, p. 2)

La mayor condensación de ejemplos se encuentra en el estudio de Pérez (2013) que en su análisis sobre fundamentos y concepciones político-filosóficas de las intervenciones de combate a la pobreza en el primer gobierno de izquierda del Uruguay toma el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad y proporciona un cuantioso caudal de pruebas en el sentido de lo que aquí se plantea. Así, la autora identifica las voces de representantes del gobierno de esa época y trae declaraciones públicas, entre otros, de la ministra y de la viceministra del MIDES, el director nacional de Evaluación y Monitoreo, el director de Políticas Sociales y técnicos de ese ministerio; también recupera testimonios del director del Instituto Nacional de Alimentación y el presidente del Banco de Previsión Social. Al observar solo el foro público se comprueba que la investigación de Pérez (2013) ofrece evidencia de estos discursos emitidos a través de la Secretaria de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República, diarios capitalinos y del interior del país, reconocidos semanarios, publicaciones partidarias, programas de radio, portales de noticias incluido el del propio MIDES, foros organizados por asociaciones sin fines de lucro, algunas de ellas pertenecientes a redes empresariales.

Los datos manejados por Pérez (2013) en su investigación dan cuenta de cómo el gobierno tejía en clave doméstica la estandarización de la tendencia regional y procesaba la adaptación de la tendencia adoptada. Se lee en esos testimonios la reiteración de nociones como las de transformación sustantiva en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social; modelo de desarrollo social que da un salto cualitativo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo; mejora de la provisión y regulación de servicios sociales; integración y justicia social; cambio estructural; estrategia nacional para la justicia social; políticas estructurales de largo aliento; construcción de un nuevo Estado de Bienestar; todo ello como marco general en el que se inscribían las transferencias de renta.

Sobre el Nuevo régimen de asignaciones familiares, se encuentra un testimonio que expresa que es una ley que llegó para quedarse, de tal forma que si hubiese una crisis las personas situación de pobreza mantendrían esta transferencia. Esto es dicho sobre una norma con antecedentes desde 1943 sin que se registren problemas de continuidad desde el origen a la fecha sino todo lo contrario, la tendencia fue siempre la inclusión de nuevas categorías. Se agregan alocuciones sobre la ampliación de la cobertura con los consecuentes efectos sobre reducción de la desigualdad e indigencia, la disminución de la pobreza, la reconsideración de los derechos del sujeto.

En el material recopilado por Pérez (2013) también se leen los pasajes de particular interés aludidos antes: la exaltación de la educación y la salud; la inclusión de controles; el altruismo de las mujeres. En las declaraciones a través de medios de prensa, portales y foros, la autora recupera expresiones del equipo de gobierno que colocan los controles no como penalizaciones sino como vías para garantizar el acceso a derechos de educación y salud. Aluden a que son contrapartidas o compromisos mutuos porque hay personas que no saben ni siquiera que tienen esos derechos. Su cumplimiento se coloca sobre las familias y no problematiza ni la ineficiencia de los servicios universales para garantizarlos ni que los derechos no se condicionan. Por su parte, sobre las mujeres se dice que han demostrado ser mejores administradoras y se preocupan más que los hombres por el bienestar de sus hijos. La medida es aprovechar ese diferencial pero nada se indica sobre modificar la pauta de desidia que supuestamente tienen los hombres con respecto a los niños que deben proteger.

Con respecto a otros actores del foro público, con interés inmediato en lo que sucediera a nivel de la política de Seguridad y Asistencia Social, puede decirse que tuvieron vías institucionalizadas e informales para expresarse. La central sindical PIT-CNT y las organizaciones de defensa de los jubilados utilizaron básicamente dos modalidades para

canalizar sus demandas: partidos políticos (principalmente el Frente Amplio) y los diálogos sociales a los que fueron convocados. El intercambio que concitó su atención no fue precisamente la reforma de las asignaciones familiares sino la propuesta de reforma tributaria, temática que los llevó a confrontaciones públicas y a algunas movilizaciones. Por otra parte, cabe tomar en cuenta lo señalado por Santos (2006) quien expresa que, anteriormente, al separar las asignaciones familiares del salario, los empresarios frenaron los salarios respaldados en que estaba la compensación de este beneficio. Por ese motivo, algunos sindicatos de la época llegaron a manifestarse en contra de las asignaciones familiares que eran usadas provocando efectos negativos en las retribuciones por productividad laboral.

El panorama antes descrito da cuenta de una enunciación negociada de la idea polisémica en Uruguay: las transferencias condicionadas se generalizaron como Nuevo régimen de asignaciones familiares. Simultáneamente a efectivizar este mecanismo cognitivo, se desencadenó otro proceso que terminó de facilitar el derrumbe de eventuales resistencias al Plan de Equidad, en el cual las asignaciones familiares estaban incluidas. En efecto, el 3 de marzo de 2005 el presidente del país y el rector de la Universidad de la República firmaron un acuerdo marco de colaboración entre el Estado y la Universidad. Eso habilitó a acuerdos específicos por los cuales, entre otros aspectos, se concretó la participación de núcleos de especialistas en la revisión y ajustes de las políticas sociales. La apertura de las fronteras simbólicas del coto universitario no es un hecho menor para el caso uruguayo, que muestra una histórica resistencia de los partidos políticos tradicionales a utilizar la producción académica. Los estudios específicos del vínculo entre investigadores universitarios y políticos dan cuenta de un transcurrir entre la avanzada y el repliegue. Uno de los últimos encuentros de gran magnitud se había dado con la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), a principios de la década del 60 (Garcé, 2000).

Reestablecida la relación del sistema político con la academia para colaborar en las políticas sociales, inicialmente los desafíos fueron en el plano de la puesta en marcha del PANES. Refirieron a cuestiones panorámicas como recopilación de experiencias mundiales sobre mallas de seguridad social y cuestiones específicas como diseño institucional, definición de áreas geográficas para organizar la selección de beneficiarios, construcción de sistemas de información, instrumentos de selección de la población objetivo, pautas de relevamiento de datos y asesoramiento al Consejo de Políticas Sociales.

Esta articulación perduró más allá del PANES y se complejizó; se mantuvo en los siguientes gobiernos progresistas aunque no siempre con la misma intensidad ni con el

mismo rol. Los investigadores de la Universidad por momentos aparecían como actores de contexto, otras veces pasaron a ser actores con intereses inmediatos en el marco del diseño y ejecución del Plan de Equidad y algunos de ellos estuvieron directamente relacionados a los procesos de toma de decisiones. La construcción de una articulación adecuada y con los roles precisamente especificados fue un aprendizaje largo; Midaglia (2012) destaca, además, que hubo pausas de los investigadores para dar lugar al momento de decisión política. Tal movimiento de entrada y salida en los procesos fue expresado como apego a las respectivas incumbencias y, por tanto, preservación de la relación de complementariedad entre entidades de naturaleza diferenciada.

No obstante, algunos equipos de investigadores fueron mucho más que un punto de apoyo para el gobierno; en algunas ocasiones, fueron copartícipes de la gestión gubernamental, tal como lo señalan Maldonado y Palma (2013):

Los actores de la academia lograron vincularse con el poder político no solo desde el ámbito netamente de la investigación, sino que también ingresaron al aparato burocrático, especialmente el MIDES, donde volcaron sus conocimientos al ámbito político. Esta vinculación tiene una esfera formal, en lo que se refiere a los estudios previos realizados, y una informal en donde, con sus conocimientos, influyeron en los órganos técnicos del gobierno (Maldonado & Palma, 2013, p. 35).

Para la puesta en marcha del PANES y el diseño del Plan de Equidad, tuvieron una importante participación el Instituto de Economía, el Instituto de Estadística, Instituto de Ciencia Política, el Departamento de Sociología y hasta el Servicio de Computación e Informática (Seciu) de la Udelar³¹. Asimismo, en los despliegues que se hicieron en todo el territorio nacional para establecer el nexo con la población más vulnerable, participaron estudiantes e investigadores de diferentes servicios de la Udelar, con especial representación del Departamento de Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales); todo esto en trabajo colaborativo con personal del MIDES.

³¹ A modo de ejemplo puede señalarse: a) el relevamiento de los programas sociales –Repertorio de políticas sociales– realizado por el Instituto de Ciencia Política, b) el cálculo del límite monetario a considerar para entrar en el PANES y la definición de un mecanismo de selección de los hogares beneficiarios (Índice de Carencias Críticas) a cargo del Instituto de Economía, c) la elaboración del cuestionario, su aplicación a aspirantes del PANES y construcción de línea de base, producto del trabajo conjunto entre el Instituto de Economía y el Departamento de Sociología a nivel de las definiciones y de diversidad de estudiantes universitarios en el trabajo de campo, d) en vísperas de la culminación del PANES, el Instituto de Economía – con la colaboración de Marco Manacorda, de la Universidad de Londres, y Edward Miguel, de la Universidad de California en Berkeley– realizó la evaluación de impacto del PANES. Más adelante, desarrolló estudios prospectivos para el diseño del Plan de Equidad, e) el Instituto de Estadística de la Udelar tuvo un rol fundamental en los cálculos muestrales utilizados en los diferentes estudios.

Respecto a los investigadores que trabajaron en la herramienta para la selección de beneficiarios del PANES, una de sus publicaciones explicita:

Si bien habían realizado numerosos trabajos sobre la temática, era la primera vez que caía bajo su responsabilidad diseñar un mecanismo que tendría consecuencias concretas sobre la vida de muchas personas. Por esa razón, la premura de los plazos planteados significó un trabajo muy intenso y con interacciones permanentes entre el MIDES, el BPS, que estaba a cargo de la computación del puntaje, el Seciu, que se encargó del armado de la base de datos y el Departamento de Sociología, que levantaría la información en etapas iniciales (Amarante & Vigorito, 2012, p. 36).

Claramente aquí se deja ver que no se trataba del tradicional análisis de las políticas sino de la investigación para la estructuración misma de la política. El objetivo pasaba a ser la maximización del uso de los recursos públicos, adoptando las medidas más eficaces. (Harguindéguy, 2013). Como los propios investigadores lo indican, este tipo de contribución del conocimiento experto marcó un antes y un después en la política asistencial del país:

Cabe resaltar que se trató de la primera experiencia de focalización de una política social de gran cobertura, a través de un instrumento estadístico. Se logró por lo tanto en esta área una importante acumulación en lo referente a diversos aspectos conceptuales y prácticos de estos mecanismos. Estos avances fueron de gran utilidad en el diseño e implementación de programas posteriores. En particular, el lanzamiento del Plan de Equidad se vio facilitado por los avances logrados en el período del PANES, específicamente en lo que hace a registros estadísticos y criterios de selección (Amarante, Arim & Vigorito, 2012, p. 37).

Simbolizó un antes y un después incluso para la masa crítica local. Por un lado, significó un hito para el equipo de economistas investigadores, tal como ellos mismos lo explicitan:

Para los investigadores involucrados, el análisis del PANES en los diversos aspectos mencionados en este capítulo significó un aprendizaje muy importante en términos de trabajo con un amplio conjunto de bases de datos así como la familiarización con técnicas de análisis poco utilizadas en el país hasta el momento. No puede desconocerse, que también significó una reorientación y redefinición de las agendas de investigación de los académicos involucrados (Amarante & Vigorito, 2012, p. 56).

Por otra parte, colocó en un lugar excepcional a los equipos de investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales. Midaglia (2012) afirma que:

el MIDES enriqueció a los equipos universitarios permitiéndoles conocer desde un lugar privilegiado la instrumentación de los planes sociales y la incidencia práctica que tenían los parámetros de focalización por ellos recomendados. Además se les permitió manejar información pública que alimentó estudios de corte académico, y sobre todo se les permitió familiarizarse con ámbitos estatales, que si bien eran objeto de análisis, no eran cabalmente comprendidos en su dinámica de funcionamiento (Midaglia, 2012, p. 91).

Ir más allá de las fronteras de la coordinación política supuso trasvasar los límites de la Universidad de la República. Pautó un nuevo acercamiento entre la intelectualidad local y el sistema político, que se encontraba en un mínimo nivel durante los gobiernos anteriores. Consecuentemente, estimuló la emergencia de comunidades de especialistas que se convirtieron en actores relevantes, en virtud de su experticia. Atravesó los límites no solo incorporando a la Universidad de la República en el quehacer de la política sino también generando la oportunidad para que fueran convocados especialistas extranjeros destacados por su experticia y adscripción institucional (Universidad de Londres³² y Universidad de California en Berkeley³³). Finalmente, la participación de los investigadores dentro de la cooperación entre el MIDES y la Udelar, permitió trasvasar otros límites y captar fondos concursables como los provistos por la Poverty and Economic Policy³⁴ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Amarante, Arim & Vigorito, 2012).

El gobierno incorporó el conocimiento producido por la Udelar en la redacción de sus propuestas, como forma de aumentar la cohesión de los contenidos y la justificación de las decisiones. Maldonado y Palma (2013) afirman que la Universidad “constituía un interlocutor con reconocimiento técnico, al tiempo que se distinguía de otras instancias como organismos internacionales frente a los que la coalición gobernante mantenía una actitud crítica” (p. 37).

³² La información obtenida en <https://sites.google.com/site/marcomanacorda/>, expresa: “Marco Manacorda is a Professor of Economics at Queen Mary University of London. He is also a Research Associate at CEP, at the London School of Economics, and a Research Fellow of CEPR (Labor Economics and Public Policy groups), IZA and Cesifo. His interest and expertise are in the Economic Analysis of Public Policies, with a particular focus on low and middle income countries”.

³³ La información obtenida en <http://emiguel.econ.berkeley.edu/bio-and-cv>, expresa: “Edward Miguel is the Oxfam Professor of Environmental and Resource Economics and Faculty Director of the Center for Effective Global Action at the University of California, Berkeley, where he has taught since 2000”.

³⁴ El equipo de investigadores del Instituto de Economía recibió financiación de este organismo para dos estudios: a) evaluación de impactos del PANES comparando grupos beneficiarios y no beneficiarios; la conclusión fue que las transferencias redujeron la indigencia pero el conjunto de prestaciones del Plan tuvieron casi nulo impacto en términos de acumulación de capital humano; y b) análisis *ex ante* de alternativas para la reforma del régimen de asignaciones familiares, tomando en cuenta que el plan antecesor había demostrado poca eficiencia en algunas dimensiones relevantes, para revertir la situación de vulnerabilidad de la población objetivo (<https://www.pep-net.org/uruguay>).

No obstante, todo este escenario doméstico era observado por las instituciones financieras internacionales tan presentes en la propagación de los programas de transferencia de renta condicionada. Por ejemplo, el Banco Mundial participaba en la dinámica de la esfera de la comunicación a través de sus informes, de los cuales se destaca la siguiente valoración:

La reforma del programa de asignaciones familiares de 2004 y la introducción del programa de emergencia PANES introdujeron importantes herramientas para reducir las brechas de cobertura en los programas de transferencia de ingresos en Uruguay. Hacia comienzos de la década del 2000, cerca de la mitad de los hogares del quintil más pobre no tenía acceso a transferencias, pero esta proporción comenzó a declinar cuando el Gobierno aprobó una reforma en 2004, que se aceleró con la implementación del programa IC [ingreso ciudadano]. A comienzos de 2006, la brecha en la cobertura del primer quintil era inferior al 25%. Esta mejora también afectó a los hogares en el segundo quintil de la distribución del ingreso, aunque no tuvo mayores efectos entre los hogares más ricos, indicando el buen grado de focalización de estos programas (Banco Mundial, 2006, p. 15).

En oportunidad de las expresiones antes transcriptas, se estaba preparando el Plan de Equidad del cual el Banco Mundial exaltaba la posibilidad de que fuera una medida más efectiva. Primero porque podría tomar en cuenta criterios que no estuvieron presentes en el PANES para la asignación de las transferencias como, por ejemplo, las necesidades y condiciones de los hogares; además, tendría la oportunidad de ajustar la cobertura, eliminar superposiciones y, en consecuencia, mejorar el impacto social. Por otro lado, la preocupación de este organismo era la sostenibilidad fiscal en el corto y mediano plazo.

4.2.2 - Normalización ideacional de los mecanismos de la política

Como se explicitó en el apartado anterior, el anclaje en Uruguay de la propuesta continental estandarizada de programas de transferencia de renta condicionada supuso un proceso de alternancia en el discurso local, enunciación negociada de la idea y trasvasamiento de límites. Pero para terminar de entender la adaptación de la propuesta, hay que regresar a los antecedentes de la reforma del régimen de asignaciones familiares. Desde ese punto, es necesario observar con detenimiento el proceso que permitió normalizar una idea de transferencia de renta condicionada, acorde a las peculiaridades del sistema de políticas públicas de nuestro medio. En este caso, cabe hacer referencia a las fases de acreditación local –respaldo y legitimación a la versión doméstica–, la recontextualización

y el *framing* o concordancia política en definiciones, fundamentos, prácticas inclusivas de valores e intereses del repertorio político y social nacional.

Al aproximarse la finalización del PANES, y consecuentemente la desactivación de la transferencia Ingreso Ciudadano, comenzó el diseño e implementación del Plan de Equidad. Ello marcó el descenso del peso político que inicialmente había tenido la ministra de Desarrollo Social, según Maldonado y Palma (2013),

producto de las propias debilidades estructurales de su cartera, pues no tenía una organización burocrática consolidada, además de que las reformas que se llevaron a cabo requerían la experiencia, recursos y apoyo de los ministerios sectoriales, lo que le restó protagonismo en el proceso, dejando al frente a otros actores, como el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Economía. A pesar de ello, el MIDES y su Ministra, como presidenta del Gabinete Social, estaban a cargo de articular y darle seguimiento a los distintos programas y reformas convergentes en el Plan Equidad – como el nuevo régimen de asignaciones familiares– por lo cual continuó siendo un actor importante con capacidad de decisión en el proceso. Además, se debe destacar el apoyo prestado por el propio Tabaré Vázquez no solo en su calidad de Presidente de la República, sino también como líder del Frente Amplio. Asimismo, contó con el respaldo de distintas organizaciones de la sociedad civil ligadas al mundo del trabajo (p. 31).

En el proceso de transición entre el PANES y el Plan de Equidad, el gobierno instaló una mesa de trabajo para que estudiara el nuevo perfil de las asignaciones familiares. Esa mesa se integró con representantes del BPS, el MIDES y el Instituto de Economía de la Universidad de la República. Mantuvo un ritmo de encuentro semanal durante aproximadamente seis meses. Incluyó los aprendizajes de la evaluación de impactos realizada sobre resultados del PANES así como un estudio *ex ante* con la financiación de la Partnership for Economic Policy. Esto permitió poner en discusión alternativas a considerar para la reforma del régimen de asignaciones familiares.

Del extenso informe de este proceso de articulación entre investigadores y hacedores de política, se extraen algunos aspectos que resultan significativos para este estudio, como la introducción de un apartado específico, en el cual se reseña la revisión bibliográfica de programas de transferencias condicionadas vigentes en otros países. También se revisó la bibliografía y la evidencia histórica –particularmente de asignaciones familiares en Uruguay– con respecto a la focalización de los programas sociales.

A partir de todo ese trabajo, se identificaron elementos a tener en cuenta en el debate sobre reforma de asignaciones familiares. Como recomendación final, se estableció que se requería un estudio exhaustivo del diseño del Nuevo régimen de asignaciones familiares,

como forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos que se proponía y evitar impactos no deseados. Las autoras del informe convocaron, además, a enmarcar la discusión de esta reforma específica “en la redefinición del sistema de protección social uruguayo, cuya fragmentación ha sido cuestionada en diversos trabajos (véase, por ejemplo, Midaglia, 2005; Filgueira y otros, 2005)” (De Melo & Vigorito, 2007, p. 57).

En definitiva, se requirió un proceso de recontextualización de la idea de transferencias en general y de renta condicionada en particular contenida en los programas que pululaban en la región y en los propios antecedentes inmediatos del país (como el Plan de Emergencia). El esfuerzo de establecer otras relaciones entre los elementos de los programas antecesores supuso la redefinición de la malla de protección social y del rol de su institucionalidad asociada. En este sentido, una vez aprobado el Nuevo régimen de asignaciones familiares, el BPS cumplió un importante papel tal como lo venía haciendo desde el PANES. En todo ese proceso, suministró información relevante para la operativa del MIDES así como fue el órgano encargado de realizar el pago de las transferencias monetarias. La sólida trayectoria del BPS dentro de la seguridad social del país facilitó la coordinación con el MIDES, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública para la introducción de las condicionalidades. Su participación, además, compensó la acotada trama burocrática y técnica del MIDES, según lo señalan Maldonado y Palma (2013):

Durante la implementación del PANES y el diseño del Plan Equidad, los criterios técnicos del BPS tuvieron que enfrentarse a la visión de los investigadores de la Universidad de la República y a los planteos del Gabinete Social, respecto de la forma de aplicar y distribuir los beneficios de ambos planes, y de sus criterios de asignación como, por ejemplo, las definiciones técnicas sobre las características de la vivienda o el recalibramiento de la fórmula algorítmica para ingresar a los beneficiarios, entre otros. En una primera instancia se logró llegar a un consenso entre estos actores; pero durante la formulación del Plan Equidad, el BPS tuvo un papel más relevante *vis-à-vis* la academia, acotando la colaboración de los investigadores del Instituto de Economía de la Universidad de la República a proyectos más puntuales y específicos (entrevistas Rodrigo Arim, Cristián Mirza y Andrea Vigorito, 2010) (p. 32).

La experiencia fue de tal intensidad, que mereció el *First* PEGNet Best Practice Award, otorgado en 2009 por la Poverty Reduction, Equity and Growth Network (PEGNet). Esa organización selecciona buenas prácticas de cooperación entre investigación y la gestión efectiva. En este caso, destacó la articulación entre Universidad de la República y MIDES,

a través del proyecto derivado de la asistencia técnica del Instituto de Economía, con objeto del diseño e implementación de las transferencias condicionadas en Uruguay.

Para la selección del premio, la PEGNet tuvo en cuenta la relevancia y calidad de la investigación, la articulación entre la investigación y la formulación de la política, la creación de capacidades y sostenibilidad de la relación de cooperación entre los investigadores y los agentes de gobierno y la originalidad de los esfuerzos por difundir la experiencia. Aplicados estos criterios, la organización expresó que el proyecto presentado por el equipo uruguayo: “convinced all committee members and impressed in particular by the quality of cooperation, its direct link between research and policy-making and the quality of the capacity building component which was, in addition, South-South and not, as so often, North-South” (PEGNet, s/f, s/p).

A ese momento, la PEGNet no registraba antecedentes de similar magnitud respecto a la cooperación de la investigación para el diseño e implantación de políticas públicas. Al igual que en el caso brasileño, la obtención de esta distinción por parte de una red temática internacional aumentó la acreditación de la estrategia adoptada y facilitó la concordancia política.

Tomando en cuenta lo antes expuesto y contrastándolo con la operacionalización de las motivaciones y los medios en los procesos de difusión realizada por Osorio (2015), se observa que el Nuevo régimen de asignaciones familiares deviene de un aprendizaje político. La motivación fue la búsqueda de solución para la vulnerabilidad social, cuestión que estuvo presente en los programas de campaña electoral y persistió en los discursos del equipo de gobierno, principalmente ante el anuncio del Plan de Equidad. Los hacedores de política con apoyo de la comunidad académica local analizaron alternativas, trayectorias nacionales de corto y largo plazo para, finalmente, adoptar la modalidad de transferencias de renta sujetas a condicionalidades. En ese análisis se incluyeron los debates en foros regionales, mesas de diálogo a nivel nacional, estudios académicos locales e internacionales, desempeños previos del sistema. Hubo capacidad interna para examinar la situación y autonomía para actuar frente a las sugerencias que se promovían en el escenario internacional.

En suma, el Nuevo régimen de asignaciones familiares significó variar dentro de un dispositivo clásico de transferencia de renta en nuestro país. Logró de esta forma una vertiente de la red de asistencia imbricada en la malla de prestaciones universales, antes fuertemente ligada al trabajo formal y ahora constituida por componentes guiados por la equidad. Esto confirma que la política, mirada desde su inicio, contiene una sucesión temporal de cambios que guardan conexión entre sí. Su estudio exige decisiones

epistemológicas y metodológicas que se expusieron en los capítulos anteriores. El año 2008 se estableció como hito para el cambio a estudiar dentro del régimen de asignaciones familiares, constituyéndose en la referencia contra la cual contrastar las alteraciones que precedieron y sucedieron. Desde ese punto de anclaje fue posible estudiar las causas endógenas del cambio, en diálogo con las causas devenidas de eventos externos (Zittoun, 2009, p. 66). Esto no asume que las condiciones iniciales necesariamente indiquen un resultado predeterminado. Por el contrario, se parte de la base de que entre la idea original y la idea nacionalizada hay momentos de aceptación, adopción y adaptación que entretejen situaciones distintivas en la construcción de la política pública, mediadas por habilidades ideacionales y discursivas en los diferentes niveles de abstracción en contenidos y enfoque. Ello justifica y motiva a realizar estudios de caso orientados a identificar empíricamente la difusión y adopción de innovaciones políticas y sintetizarlas en modelos de análisis replicables.

4.3 - Adaptación y calibraciones en el nivel de base

Los tomadores de decisión suelen tener una visión de las metas a las que quieren llegar pero no en todos los casos pueden identificar los fines y los medios más adecuados en nivel más específico de la política. Al decir de Weyland (2011), saben lo que quieren pero no tienen tan claro cómo lograrlo, por ello el conocimiento instrumental sobre los mejores arreglos y calibraciones es un aspecto atravesado por dificultades³⁵.

Como fuera expuesto en capítulos anteriores, las ideas normativas orientan las formas específicas en que se acreditan, encuadran y aplican los instrumentos programáticos. El análisis de esa relación implica observar en qué medida las calibraciones en el nivel de medidas específicas sintonizan con el referencial del segundo nivel programático, y ambos revelan el núcleo profundo de valores (emergentes o arraigados) en el referencial sectorial. Este apartado se ocupa particularmente de poner foco en los fines y los medios del nivel de

³⁵ Si bien aquí no se ahondará al respecto, cabe reconocer la distinción que hacen (Voß & Simons, 2014) entre promesas funcionales y estructurales cuando analizan la construcción de instrumentos. Las primeras aluden a la capacidad de los instrumentos para alcanzar los objetivos explicitados y que importan al momento de buscar legitimidad y apoyo para su adopción. A su vez, las promesas estructurales –que, según los autores, no se expresan públicamente– tienen que ver con los cambios que el instrumento puede provocar tanto a nivel de roles como de las posiciones de los actores políticos. Este último tipo de promesa podría llegar a ser más determinante que las promesas funcionales para elegir un tipo de instrumento por sobre otro. Los autores, además, reconocen que podrían hacerse estudios sobre difusión o adopción que tomen a los instrumentos de política como entidades históricas cambiantes y reconocer la agencia de circunscripciones de instrumentos como mecanismo en sí mismo.

especificaciones en terreno, bajo la óptica de los niveles de mayor abstracción presentados en los numerales anteriores. En ese proceso, se tomarán en consideración las capacidades ideacionales (en sus dimensiones cognitiva y normativa) así como las habilidades discursivas en la interactividad de los ámbitos de coordinación y comunicación. De ese tránsito, se desprenden subniveles que caracterizan los arreglos específicos de la idea nacionalizada de transferencias condicionadas y que connotan sus fines. Asimismo, se exponen los subniveles más básicos compuestos por el parámetro instrumental de la idea, todo ello como resultado de la aceptación, adopción y adaptación en la difusión de esos programas estandarizados.

4.3.1 - Idea nacionalizada de transferencias condicionadas

Las habilidades ideacionales que permitieron al equipo de gobierno aprehender el entorno, comprender lo existente y visualizar lo posible se desplegaron basándose en varias fuentes: la tradición programática de nuestro país (nutrida en su origen de la vertiente europea), las transferencias condicionadas de nuevo tipo difundidas en Latinoamérica y el coyuntural Ingreso Ciudadano aplicado durante el Plan de Emergencia al inicio del gobierno. Estas vertientes constituían el contexto de conocimiento a partir del cual establecer los requisitos específicos en el terreno de la política. Estaba constituido, así, un amplio escenario que facilitaba el despliegue desde arreglos innovadores capaces de dar un giro súbito (movimiento paradigmático clásico) hasta el otro extremo representado por mínimas variaciones incrementales definidas en un plazo breve.

Al pasar al plano normativo se identifican una diversidad de aspectos ligados a las asignaciones familiares en Uruguay, que caracterizan esta dimensión de las habilidades ideacionales. Originalmente la prestación respondió a la situación de pobreza de muchos trabajadores, a la necesidad de revertir la tendencia a la baja registrada en la densidad demográfica y, en cierta forma, a promover el matrimonio legítimo. Por tanto, hubo motivaciones fundacionales inspiradas en la justicia salarial y en la preservación de la capacidad del hombre de sostener dignamente a su familia. Además, debe recordarse lo consignado por Santos (2006) –previamente citada– respecto a que en el origen mismo de la ley ya se discutía si era pertinente incluir las asignaciones familiares como parte de la legislación salarial. Es decir: lo que se entendía en la época era que las asignaciones familiares no debían atarse al salario pues no constituían un pago por productividad sino que correspondían a una transferencia en virtud de la solidaridad colectiva para el cuidado de los menores de edad. Sin embargo, necesidades de oportunidad coyuntural determinaron que la

prestación apareciera en una ley centrada en los Consejos de Salarios y no en un pronunciamiento específico o integrado al seguro de maternidad.

En los siguientes años, la motivación moral fue cada vez más incidental mientras que el posicionamiento filosófico guiado por la justicia adquirió mayor relevancia. Simultáneamente se profundizó el movimiento de las asignaciones familiares desde la noción de complemento de productividad laboral a la consideración del beneficio relacionado a las cargas familiares. Sostenedamente se incluyeron nuevas categorías y se abrió paso a la transferencia en tanto expresión de solidaridad social con las nuevas generaciones. Precisamente, la opción por Cajas de Compensación y la temprana financiación del beneficio vía Rentas Generales dan cuenta de una intencionalidad que piensa más en el beneficiario menor de edad que en el atributario trabajador.

El sentido social pleno de la política nunca fue logrado pues, aunque se extendía la cobertura, el monto de la transferencia se mantenía en niveles insuficientes para significar un componente de alto impacto dentro de los ingresos del hogar. No obstante ello, la forma en que se estructuró el beneficio fue marcando una trayectoria interesante para basar tendencias igualitarias, es decir, con acceso irrestricto para todos los niños, niñas y adolescentes. Esta trayectoria con potencial de igualdad, como ya se expusiera, tuvo disrupciones a partir de la incorporación del sistema de franjas en 1995 y la forma en que se incorporaron los hogares de menores recursos en 1999.

Más adelante, en la discusión parlamentaria de 2003 en la que se debatía una nueva norma para regular las asignaciones familiares, aunque en ese momento el horizonte no era la justicia social sino minimizar daños de la crisis, se fermentó su potencial, que no modificó radicalmente la trayectoria de la política. Volvió a ampliarse la cobertura con la inclusión de hogares con ingresos inferiores a tres Salarios Mínimos Nacionales, se aumentó el monto a transferir y una intervención parlamentaria evocó la necesidad de entender las asignaciones familiares como derecho del niño en forma independiente de la situación laboral del atributario. En suma, en 2008 se tenía suficiente información y experiencia para distinguir entre las implicancias de establecer requisitos centrados en el desarrollo humano, la asistencia o hacerlo en base a la justicia social con perspectiva de derechos.

En capítulos anteriores se destacó que la naturaleza de la institucionalidad que acompaña a toda intervención política es determinante de trayectorias de estabilidad. La dependencia del camino trazado por las transferencias de renta condicionada en Latinoamérica tenía una ventana de oportunidad para el cambio al incorporarse en Uruguay. El modelo foráneo encontró en nuestro país un medio cuya composición contenía elementos

estratégicos: las asignaciones familiares con el acumulado expansivo ya señalado, los aprendizajes del Ingreso Ciudadano y un núcleo de poder ideológicamente distinto al de la anterior élite de gobierno. Con la densidad de esta coyuntura crítica, Uruguay presentaba condiciones para un nuevo equilibrio: refractar las tendencias basadas en la equidad y redireccionar las transferencias hacia trayectorias de igualdad³⁶.

Según el aporte de (Serrano, 2005) expuesto en apartado anterior, esto hubiese implicado pasar de los enfoques de protección social limitados a la pobreza e instaurar una nueva institucionalidad ciudadanizante; es decir, abandonar la pauta de individualización de la protección social que entiende la situación de vida como responsabilidad de cada individuo en función de las decisiones que toma y, en su lugar, fortalecer medidas afirmadoras de derechos. En términos de transferencia de renta, significa la inclusión de todos los menores de edad sin condicionalidades, en forma independiente de la situación del hogar y con la solidaridad social como motivación de base.

El gobierno se encontraba en una situación óptima para realizar innovaciones en materia de transferencias de renta pues tenía la mayoría parlamentaria, no requería considerables esfuerzos de negociación para aprobar los cambios. Sin embargo, la contrastación que se estableció para montar el hilo argumental a favor del Nuevo régimen fue plegándose a las críticas de la oposición y de organismos internacionales respecto del Ingreso Ciudadano (su propia creación) y retornando a la norma antecesora aprobada por el gobierno previo en 2004. La opción fue combinar requerimientos de las asignaciones familiares vigentes en Uruguay con algunos componentes de las transferencias de renta de nuevo tipo y la retórica progresista respecto a sistemas de protección. De esta forma, lo que se configuró fue un cambio que, por rápido y elocuentemente presentado, no dejó de ser incremental.

³⁶ “Igualdad y equidad aparecen como dos caras o dimensiones del viejo concepto de la ‘justicia social’. Se trata de dos principios éticos distintos, que no pueden ser asimilados el uno al otro ni suplantados entre sí. En tanto la equidad apunta a la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente, la igualdad apunta a la distancia entre categorías sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan el poder sobre lo personal y el entorno. Una sociedad puede ser a la vez equitativa y desigual. Es posible que aumente la equidad sin que disminuyan las desigualdades y al revés. Para la equidad no importa cuanta sea la distancia socioeconómica si es que los individuos tienen lo básico para enfrentar la vida. Desde la perspectiva de la igualdad no es buena la distancia socioeconómica entre categorías, aunque sí la diferencia o diversidad sociocultural. Esta última es otro principio ético que tiene como sujetos no al individuo ni a las categorías sociales en general, sino a la identidad, en general aunque no exclusivamente de tipo adscriptivo. Tanto la igualdad como la diversidad tienen como referentes a una determinada comunidad o sociedad, es decir suponen la legitimidad de la sociedad como algo distinto a la suma de legitimidades de individuos (derechos humanos) y apuntan a un perfil de ella” (Garretón, 2001, p. 45).

La decisión de reformar el sistema de asignaciones familiares constriñendo el espacio político no estuvo exenta de tensiones dentro de la fuerza política de gobierno. Por un lado porque consolidaba una versión focalizada y condicionada, dentro de un componente históricamente universal para los trabajadores y por otra parte, porque se alejaba del rasgo de universalismo básico no contributivo, que podría haber germinado a partir del Ingreso Ciudadano. No obstante, al operacionalizar los principios normativos que exponen valores para establecer lo aceptable y lo inaceptable, se optó por reemplazar el instrumento Ingreso Ciudadano, que había nacido con limitaciones durante la emergencia pero que no necesariamente indicaba fracaso. En vez de retrabajar esa opción y sostener una trayectoria hacia la igualdad en este dispositivo específico, se optó por sustituirlo por asignaciones familiares condicionadas. Tal decisión acompasó la tendencia latinoamericana en materia de transferencias no contributivas, con las secuelas que ello supuso sobre las posibilidades ciudadanizantes de la población objetivo.

Confirmado este arreglo ideacional en los fines del nivel de medidas específicas, corresponde analizar cómo se expresaron las habilidades discursivas. En principio, cabe recordar que, en lo referido a la coordinación política, se había consensuado una enunciación respecto a la población objetivo: niños y adolescentes integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Además de esta definición cualitativa, se habían establecido los límites cuantitativos para el primer y segundo año de puesta en funcionamiento de la norma. Para operacionalizar esa enunciación negociada de la idea polisémica que suponían las transferencias condicionadas y llegar al Nuevo régimen de asignaciones familiares con amplitud de participantes en tal discurso, se apeló al arbitraje académico. La voz de los expertos, dio la versión certificada sobre los arreglos específicos a considerar³⁷. Los investigadores seleccionados resolvieron las calibraciones en el nivel de base, referidas a las decisiones explícitas que conectan las ideas normativas del marco programático con el instrumental capaz de lograr los objetivos.

³⁷ Para dimensionar lo que significa la voz de la Universidad de la República en la sociedad uruguaya, basta recordar el episodio en 2013 del Complejo Habitacional 20 del Instituto Nacional de Viviendas Económicas en Montevideo (rambla República Argentina y Zelmar Michelini). La Intendencia de Montevideo lo había catalogado como edificio con alto riesgo y recomendaba su demolición. Esto desencadenó una intensa movilización ciudadana más allá de los directamente afectados que incluso hizo comparecer a la arquitecta hija del constructor original del edificio. La controversia continuó al punto que una vía de salida fue tomada por los residentes y ediles de los tres partidos con representación en la Junta Departamental de Montevideo: decidieron pedir a la Facultad de Ingeniería y a la Facultad de Arquitectura que se pronunciaran sobre el estado del edificio y de esa forma contrastar el grado de veracidad del diagnóstico dado por la administración municipal. Ni la Intendencia de Montevideo ni la Agencia Nacional de Vivienda eran interlocutores creíbles, la fuente de legitimidad se reconoció solamente en la Universidad de la República.

Como establecen Chindarkar, Howlett y Ramesh (2017), el conocimiento instrumental siempre se presenta como contextual pues supone experticia para evaluar cómo ciertas herramientas inciden en la población objetivo y redundan en el cumplimiento de las metas políticas. Tal conocimiento sobre el instrumental adecuado, bajo la comprensión especial requerida, estaba más allá de las posibilidades de los *policy makers*. Para esas definiciones particulares que exigían manejo de evidencia teórica y empírica, capacidad analítica y competencias técnicas, se encargó el trabajo al Instituto de Economía con el objetivo de diseñar el mecanismo para la selección de postulantes.

La ley de creación del Nuevo régimen de asignaciones familiares definió que los hogares a ser considerados se identificarían por criterios estadísticos teniendo en cuenta ingresos, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar. La construcción de una metodología para hacer efectiva esa indicación de la ley fue precisamente lo que el MIDES encomendó al Instituto de Economía. El equipo de investigadores partió del reconocimiento de los problemas asociados con la focalización y de la restricción presupuestal impuesta por los criterios políticos que predefinieron cuantitativamente a los beneficiarios (inicialmente 330.000, hasta alcanzar 500.000 en total al año siguiente).

En su análisis preliminar, el equipo de economistas revisó los planteos teóricos sobre mecanismos focalizados de selección, las variantes a la interna de los mecanismos y las limitaciones en el marco de la disyuntiva entre universalidad y focalización (dilema entre eficiencia horizontal y vertical; costos de identificación y actualización de información; pérdida de privacidad del hogar; riesgo de exclusión de postulantes; estigmatización). Luego contrastaron las aplicaciones prácticas de la focalización por comprobación sustitutiva de medios, en algunos programas latinoamericanos. También revisaron los resultados de investigaciones sobre los distintos mecanismos de focalización y su eficiencia, por ejemplo, programa Tekoporâ de Paraguay, Progresía de México, Chile Solidario, experiencias de Colombia, Costa Rica, Perú e incluso el PANES en Uruguay.

Confirmaron que en países con sub declaración y dificultad para comprobar ingresos, los análisis multivariados son los más adecuados y, dentro de esta perspectiva, aplicaron diversas técnicas hasta identificar la de mejor ajuste para nuestro medio (análisis discriminante, análisis de componentes principales, varianza explicada por cada componente obtenido). Utilizaron el método de calcular indicadores a nivel del hogar basados en variables (pocas variables, de fácil observación y no manipulables por los miembros del hogar) y sus correspondientes coeficientes. Ello permitiría una identificación más precisa de

la probabilidad que cada hogar postulante tendría, de pertenecer a la población objetivo (Amarante, De Melo, Vigorito & Machado, 2008).

Esta comprensión experta de los instrumentos específicos que debían ser utilizados fue la que primó y la que refrendó el sistema político. La voz de los economistas se volvió pieza clave en las habilidades discursivas de comunicación y construcción de consenso. Su visión acerca de los medios más adecuados para el Nuevo régimen pasó a ser un parámetro inamovible y neutralizó los debates ideológicos y programáticos críticos de este tipo de estructuración de la política.

Además de la reducción del espacio político y del arbitraje académico, otro rasgo distintivo en el plano de menor abstracción de la idea nacionalizada fue la construcción de nuevas fronteras a partir de la rotación en el núcleo de la experticia. Esto es, la política de asistencia social en general, y en el Nuevo régimen de asignaciones familiares en particular, tuvo como idea de fondo la búsqueda de la tecnificación de las decisiones para discriminar entre beneficiarios merecedores y no merecedores (el ICC es el ejemplo paradigmático). En ese movimiento dislocó el histórico rol de las profesiones sociales y centró el foco en ingenieros e informáticos. Fue un giro que depositó la relevancia en la centralidad de los procesos y estandarizó su base desdibujando los clásicos límites simbólicos del espacio de experticia de las ciencias sociales. Un requisito decisivo estuvo basado en información para alimentar el algoritmo del ICC y, en esa producción de datos, solo se necesitaban personas mínimamente adiestradas para completar con fidelidad los campos de un formulario. Adicionalmente, esa tecnificación sustituyó discursivamente al tradicional clientelismo político de distribución de bienes sociales.

Complementariamente, se previó que el BPS tuviera suficientes facultades para verificar y controlar todos los aspectos referidos a los requisitos de elegibilidad de la población objetivo. A la vez de comprobar que no se produjesen duplicaciones de pago, se lo mandató y facultó para solicitar a otras reparticiones del Estado la información de sus funcionarios sobre pago de asignaciones familiares. De esa forma se comenzaba a generar una base de datos unificada de las asignaciones familiares, en una articulación interinstitucional de información de personas georreferenciadas y seguidas incluso en sus pautas de consumo. Todo ello requería personal apto para el manejo de tan inmenso banco de biografías.

Una de las implicancias de esta rotación en el núcleo de la experticia y la consecuente tecnocratización de las decisiones, fue la instalación de requisitos protocolizados que neutralizaron los saberes de las profesiones del área de las ciencias sociales y humanas.

Prácticamente redujo su participación a un acto administrativo para permitir diagnósticos matemáticamente establecidos (Raichelis, Fernández & Tripiana, 2016). Anuló la acción profesional complementaria que se aplica independientemente de la incumbencia específica del rol institucional asignado. La tecnocratización de la asistencia irrumpió en esos históricos límites de solvencia en el manejo de información, orientación y concientización de los procesos hacia el ejercicio de la ciudadanía de los sujetos. A partir de ello, el coto que se consolidó pasó a tener la posición monolítica sobre cómo resolver quién se convertía en beneficiario de asignaciones familiares y quién no.

4.3.2 - El parámetro instrumental en el terreno de la política

Las especificaciones a nivel más concreto de la política conducen al análisis de los arreglos y calibraciones. Los arreglos refieren al conjunto de requisitos delineados en la reglamentación básica y fueron expuestos en el numeral anterior. A su vez, las calibraciones son las indicaciones precisas sobre cómo se usa el instrumento dentro de un patrón de referencia que podría admitir variabilidad en su concreción. Vale tener como guía a este respecto, el aporte de Carstensen (2015b), quien plantea que las ideas pueden ser concebidas como un sistema estructurado relacionadamente. En ese conjunto reconoce tres principales aspectos: los elementos de significado y la relación entre ellos (elementos nodales); la relación entre ideas y la tradición más amplia en que esas ideas se inscriben. Agrega el autor: “What is central to the model is not the number of levels but rather the relations between ideational elements at different levels that constitute the meaning of the ideas being studied” (Carstensen, 2015b, p. 7).

Define las ideas como interconexión de elementos de significado enmarcados en una tradición ideacional con cierta trayectoria de estabilidad, de tal forma que si se altera la relación de elementos puede surgir una idea nueva. En el caso del Nuevo régimen de asignaciones familiares se observa una certificación de las calibraciones, esta vez no desde ámbitos con reconocimiento internacional sino refrendadas por la comunidad epistémica local. Complementariamente, se identifican encuadres que exacerbaban la tecnificación de las formas, todo ello en un discurso prolífico en términos de eufemismos.

Los elementos cognitivos para pensar el Nuevo régimen de asignaciones familiares podían derivar tanto de la ubicación de la prestación dentro de la regulación del trabajo como de su carácter de beneficio universal (aunque estratificado) por su temprano estatus independiente, con una ley propia por fuera de los Consejos de Salarios. Finalmente, la

reforma del sistema de asignaciones familiares refrendó la institucionalidad vigente, a la que incorporó algunas actualizaciones derivadas de los programas de transferencias de renta condicionada de nuevo tipo difundidos por Latinoamérica. Esto dio como resultado una institucionalidad que, a la vez que dual, consolidó una aspiración simbólica de unidad en un sistema caracterizado por la separación de hecho entre trabajadores y supernumerarios cuya pobreza aparece como si fuera determinada por la biografía individual. Pobreza que no remite a la desigualdad de base; en su lugar se analizan características de cada hogar en sí mismo, se aplican intervenciones compensatorias de déficits de capital humano y se otorgan oportunidades equitativas que cada individuo deberá saber aprovechar aun en la inamovilidad de otros factores estructurales.

Los elementos ideacionales subyacentes del Nuevo régimen en su dimensión normativa se mimetizaron con los programas difundidos a nivel continental por más que la persuasión discursiva generó la convicción de nuevo punto de equilibrio logrado por la revisión crítica del marco institucional precedente. En la reforma de 2008 se consolidó un patrón de reducción de las alternativas discursivas que se mantuvo entre lo contributivo y la asistencia residual, lo cual conglomeró distintos conjuntos de sujetos (merecedor por derecho, merecedor sujeto a comprobación de medios) bajo diferentes modalidades institucionales (aseguramiento, asistencia). En definitiva, la recurrencia a los mismos rasgos fundantes y a algunos ajustes instrumentales y retóricos que fueron invocados como si fueran una innovación pero, de hecho, no modificaron los elementos nodales de significado.

En este rasgo que adquirieron las formas específicas en que se utilizaron los instrumentos, el discurso académico contribuyó a refrendar percepciones basadas en lo que se podrían considerar distorsiones analíticas. Por un lado, se destaca un marco discursivo que perpetuó comprensiones excluyentes: la generalizada alusión a las asignaciones familiares en términos de contributivo/no contributivo. Esta distinción es típica de la financiación de algunos componentes de la seguridad social y no colaboró a desligar las asignaciones familiares de la productividad, más bien la asemejó a la capitalización individual tan en boga en ese período³⁸. Como se expusiera anteriormente, la financiación de las asignaciones familiares en Uruguay lleva décadas realizándose a cuenta de Rentas Generales: el aporte patronal se suspendió y el aporte obrero fue efímero en la historia de

³⁸ En 1996 Uruguay aprobó una reforma del sistema de seguridad social que combinó la vigente modalidad de reparto basada en la solidaridad intergeneracional con prestaciones administradas por el Estado y otro pilar innovador de capitalización individual, con administración privada. Esta segunda modalidad implica que cada individuo recibe una renta porque previamente realizó su propio ahorro acumulado. Merece este retorno pues hubo un esfuerzo individual previo de capitalización (Noya & Laens, 2000).

esta prestación. En consecuencia, pensar las asignaciones desde los conceptos contributivo/no contributivo no parece tener mayor rendimiento³⁹. Tan es así que el propio Banco Mundial lo reconoce:

En Uruguay, las diferencias entre el seguro social y la asistencia social no son tan claras, dado que los programas contributivos no son totalmente financiados por contribuciones. Muchos de los actuales beneficiarios de estos programas no han contribuido consistentemente en el pasado y algunos contribuyentes del presente no van a recibir prestaciones en el futuro. Dado que mucho del financiamiento del seguro social y la asistencia social provienen de la misma fuente (impuestos generales), y el tradicional aspecto contributivo de los programas es más bien débil, este informe adopta el enfoque más amplio, considerando todos los programas de transferencia de ingresos como parte de un sistema único (Banco Mundial, 2006, p. 13).

Sin embargo, todos los documentos citados en esta investigación –más otro caudal consultado pero no referenciado– insisten en adjetivar el beneficio como contributivo o no contributivo, con lo que refrendan la concepción de protección social ligada por un lado a ciudadanos-trabajadores (según aportes y por tanto merecedores) y, por otro, a individuos pobres (según necesidades y por tanto sujetos a demostrar que son merecedores). Con la pretensión de describir un hecho, asumen un carácter preformativo y levantan la ilusión analítica de que en términos de asignaciones familiares se tiene una modalidad presupuestalmente dual cuando se trata de un mismo programa centralmente financiado. Si se toma en cuenta que los impuestos que componen Rentas Generales son sobre la renta, el capital y el consumo, entonces las personas en situación de pobreza contribuyen aunque sea en forma ínfima. Lo hacen toda vez que pagan el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al consumir bienes y servicios que probablemente no le reporten ningún beneficio económico posterior y terminan configurando transferencias de su dinero a favor del capital, cosa que no se visibiliza.

³⁹ El sistema de seguridad social uruguayo presenta una histórica sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales. Actualmente lo que se descuenta al trabajador (aportes personales) es el aporte jubilatorio, el aporte al Fondo Nacional de Salud, el aporte al Fondo de Reversión Laboral y al Banco de Seguros del Estado. No existe ninguna deducción expresamente destinada a contribuir con las asignaciones familiares. Según el Banco Mundial, en 2003 los aportes al Banco de Previsión Social por parte de los trabajadores, constituían el 40% de los ingresos de esa institución. Puede decirse que más de la mitad de las transferencias de esa época –pagadas por el BPS– recibían un subsidio total o parcial a través de Rentas Generales (Banco Mundial, 2006) No parece haber sustento sólido para entender la insistencia en la distinción contributivo/no contributivo en el caso de las asignaciones familiares de Uruguay.

Más aun, muchas de las personas que reciben transferencias del Nuevo régimen de asignaciones familiares son trabajadores formales que hacen los correspondientes aportes tributarios. Una fuente ilustrativa es el padrón del Fondo Nacional de Salud (FONASA) del Sistema Nacional Integrado de Salud que garantiza el derecho a la protección de salud de todos los habitantes del país.

Asignaciones Familiares Plan de Equidad a septiembre de cada año			
	Generantes	Generantes Activos	% Generantes Activos / Total Generantes
2010	194332	35397	18,21
2011	203146	42612	20,98
2012	199991	43368	21,68
2013	191104	42041	22,00
2014	193585	45267	23,38
2015	197713	45301	22,91
2016	200929	44911	22,35

Fuente: Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) del Ministerio de Desarrollo Social.

Como muestra la precedente información, se registra una importante cantidad de personas que, al mes de setiembre de los años considerados, figuraban simultáneamente como receptores de transferencias del Nuevo régimen asignaciones familiares y como activos en padrón de FONASA del BPS. Si se es menos restrictivo y solo se considera la cantidad de personas que fueron destinatarios de este tipo de asignaciones familiares en al menos un mes de cada año y que en al menos un mes de ese mismo año figuraron como generantes en el padrón de FONASA, los resultados son más elocuentes:

Asignaciones Familiares Plan de Equidad			
	Generantes	Generantes Activos	% Generantes Activos / Total Generantes
2010	213856	64074	29,96
2011	228248	78417	34,36
2012	229332	81918	35,72
2013	228999	82609	36,07
2014	218111	78890	36,17
2015	219109	76941	35,12
2016	221572	75074	33,88

Fuente: Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) del Ministerio de Desarrollo Social.

En consecuencia, el discurso académico, al refrendar la distinción contributivo/no contributivo afirmando percepciones en el marco de las formas específicas en que se utilizaron los instrumentos, también refrendó el regreso de la mirada al atributivo. Esto es así pues solo se puede concebir la asistencia no contributiva si se piensa en el atributivo sin trabajo formal, lo cual no se condice con la histórica tendencia que se venía dando de poner énfasis en el beneficiario.

En definitiva, la producción académica caracterizó al Nuevo régimen de asignaciones familiares como dual pero por atributos que no son los esenciales en el sistema. Lo que define el carácter segmentado y dualizado no es ni la forma de financiación ni la relación con el trabajo formal sino la orientación de los objetivos: aseguramiento, alivio a la pobreza o universalidad plena. Cada una de estas institucionalidades dan cuenta de contenidos ideacionales sustantivos (con argumentos cognitivos y argumentos normativos) que construyen patrones específicos en la manera de concebir a los sujetos. Asimismo, esos trasfondos ideacionales cimentaron un arsenal de calibraciones particulares en el terreno de la política.

Una de esas calibraciones derivó de las implicancias de fortalecer la experticia relacionada con herramientas tecnológicas, lo que instaló un encuadre tecnificado modelizador de las formas específicas en que se utilizó el instrumento. El equipo de economistas perfeccionó el instrumento agregando variables para las cuales antes no tenían

datos disponibles, desecharon algunos factores manejados para el PANES⁴⁰, pensaron un algoritmo para Montevideo y otro para el interior. Calcularon los quintiles y el punto de corte, dato crucial porque al no disponer del total de hogares beneficiarios; había que asegurar la prestación para quienes tuvieran derecho y no lo solicitaran inmediatamente. Uno de los informes del Departamento Análisis y Estudios Sociales (2013) consigna:

La construcción del ICC supuso definir un conjunto de indicadores a nivel del hogar en base a variables que cumplan la triple condición de: reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, ser fácilmente observables y tener una alta correlación con la pertenencia al primer quintil de ingresos. De esta forma, se estima un modelo estadístico que permite predecir la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a variables que reflejan su situación en términos de educación, vivienda, confort y composición del hogar. El resultado de este cálculo es un conjunto de ponderadores que indican el peso que cada variable tiene en el índice (Departamento Análisis y Estudios Sociales, 2013, p. 11).

El ICC fue originalmente elaborado para predecir la probabilidad de insuficiencia de ingresos de los hogares aspirantes a asignaciones familiares y al beneficio alimentario (Tarjeta Uruguay Social). Sin embargo, en esta exacerbación del encuadre tecnificado fue proyectado a otras prestaciones. Se utilizó como criterio de focalización de programas instalados con posterioridad a 2008, con particular mención de Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red. El propio Ministerio de Desarrollo Social advierte que el ICC debe utilizarse tomando la precaución de que fue construido considerando hogares con integrantes de menos de 18 años de edad, ubicados en el primer quintil de ingresos. Si va a aplicarse a hogares con características diferentes o a programas que no son de transferencia monetaria, entonces este índice podría no ser un buen predictor⁴¹.

En sus comentarios finales, el equipo consultor que elaboró el ICC remarcó que debía hacerse un seguimiento sostenido de las variables del algoritmo, para verificar el rendimiento del instrumento en su capacidad de selección así como mantener parámetros como el ingreso,

⁴⁰ “En 2012, en el marco de un convenio que además del MIDES y el IECON incorporó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se realizó una actualización del modelo en base a la información proveniente de la ECH 2011. En la revisión no se modificó la metodología aplicada, sin embargo al utilizar una fuente de información más reciente, los resultados de la estimación del modelo estadístico modificaron los ponderadores de las variables y se actualizaron los umbrales de corte para la selección de la población elegible” (Departamento Análisis y Estudios Sociales, 2013, p. 14)

⁴¹ Al respecto cabe mencionar el trabajo de Bai, Carrasco y Colafranceschi (2014) que analizan la relación entre necesidades no satisfechas de los hogares y cómo éstos quedan ubicados según el índice de carencias críticas. Los autores concluyen que se producen distintas situaciones según la necesidad a la que se alude, por ejemplo, constataron buen nivel predictivo para vivienda, potencialidad predictiva menor cuando las carencias son de educación y poca utilidad para el caso de acceso a bienes durables.

actualizados en forma periódica (Amarante *et al.*, 2008, p. 16). Asimismo, alertaron sobre la necesidad de pensar en el conjunto de hogares que quedaban inmediatamente por encima del punto de corte. El estricto sistema de control, no debía incentivar a la informalidad para no perder el beneficio por lo que los consultores llamaron a debatir sobre alternativas de flexibilización de criterios a tomar con esa franja de población.

Con este encuadre tecnificado, las debilidades institucionales del MIDES fueron compensadas y se sorteó un importante escollo. Como concluyen Chindarkar et al. (2017) se requieren capacidades muy desarrolladas para diseñar eficazmente políticas sociales para problemas en circunstancias cambiantes porque:

design in complex multi-actor multi-level situations requires more than just an understanding of the problem at hand, the features of the tools relevant to addressing them, and how they operate when used individually and in combination with other tools. It also requires the organizational and systemic resources and support that allow those individual-level skills and competences to be exercised (p. 11).

Se proveyó al gobierno de un método específico de definición de la población objetivo y las posiciones relativas de los sujetos a considerar. El encuadre tecnificado operó como criterio de verdad y enmarcó las posibilidades tal como el propio Ministerio de Desarrollo Social lo reconoce a través de informes oficiales del Departamento de Análisis y Estudios Sociales (2013):

Todo indicador de vulnerabilidad y/o bienestar de los hogares que sistematiza información de diferentes dimensiones, implica explícita o implícitamente, valoraciones normativas acerca de las dimensiones consideradas, su agregación y ponderación en el indicador síntesis. Al ser el ICC una medida de probabilidad y no un indicador de pobreza, el peso con que cada variable ingresa en el ICC no surge de un proceso de discusión normativo en relación a cuáles son las dimensiones que deberían tener mayor peso en la determinación del nivel de carencias de un hogar, sino que está dado por la ponderación que surge del modelo estadístico. Así, un hogar con mayores privaciones según cierta definición de pobreza podría presentar un ICC más bajo que otro hogar con menor nivel de privaciones, lo cual dependería de las dimensiones consideradas en el indicador de pobreza así como de la valoración otorgada a cada dimensión. Estas diferencias pueden ocurrir aún en presencia de una gran asociación entre el ICC y el indicador de pobreza utilizado. En ese caso, las conclusiones respecto a la discordancia estarán asociadas a la valoración que se realice sobre cuál sería el mejor indicador de bienestar multidimensional para focalizar los programas de transferencia monetaria (p. 37).

En el momento en que se planteó el Nuevo régimen de asignaciones familiares, era esperable el uso intensivo de la tecnología lo cual no explica ni justifica la

sobredeterminación de las decisiones tecnicadas. El habitual trabajo social con las personas quedó subsumido a la recolección de una información que no se previó como insumo para la intervención y por tanto, desestima la planificación crítica de la acción profesional. Al respecto, Pérez (2013) analiza que la entrevista domiciliaria para recolectar datos:

fue parte de las técnicas de selección utilizadas. Este dispositivo implicó un ejercicio de poder aplicado en la vida cotidiana (con rapidez y sorpresa) para clasificar a los sujetos en categorías (pobre/extremadamente pobre/no pobre) e implicó la conformidad activa del entrevistado (p. 140).

Es una información que enfatiza la disección de las biografías personales para producir informes con datos agregados. Entre medio, el vacío analítico sobre las situaciones relevadas y con respecto a la dimensión política de la asistencia que es lo que permite descifrar su sentido y finalidad. Agrega Arregui (2017):

La producción de conocimiento necesaria a procesos de evaluación que tengan como horizonte la garantía y ampliación de los derechos sociales, no comienza y termina con la simple colecta de información. El análisis continuo del profesional es el que permite construir un diferencial en la acción, recombina varios instrumentos, fases, referenciales, sistematizaciones y reflexiones críticas sobre los procesos operados. Recuperar la dimensión política, dislocando el campo de la evaluación del control nominal y numérico de la oferta o vinculada estrictamente a los resultados, permite firmar la evaluación como exigencia democrática, contribuyendo a la producción del debate público sobre el sentido, relevancia y pertinencia del enfrentamiento de las cuestiones sociales (OFREDI, 2010; GOMEZ, 2001) (Arregui, 2017, p. 196).

Por otra parte, cabe decir que desde su origen el Frente Amplio guardó cierto grado de escisión entre el plano ideológico (socialismo, revolución) y el programático (desarrollo capitalista) en función, entre otras cosas, de su composición variada entre sectores reformistas y revolucionarios. Un momento peculiar se dio luego de la reforma constitucional de 1996 en la que se produjo una actualización ideológica y programática que dio paso a lo que se denominó progresismo. Con estos sustentos renovados, en 2005 la alianza Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, llegó al gobierno. Así podía encontrarse en su retórica rasgos revolucionarios mientras que su práctica programática contenía cambios moderados y graduales. Yaffé (2005) destaca particularmente este aspecto, diciendo:

Alcanzaría con detenerse en el nuevo vocabulario incorporado por la izquierda en la etapa progresista para aquilatar la dimensión y profundidad del cambio que se había producido respecto del frentismo: ambiente propicio, actividad empresarial, competitividad, estabilidad macroeconómica, productividad, consistencia, prudencia, gradualidad, confiabilidad, responsabilidad. Estos términos ingresaron, al tiempo que desaparecieron los utilizados hasta no muchos años antes: reforma agraria, eliminación del latifundio, reforma radical del sistema tributario, nacionalización del comercio exterior, estatización de la banca, rechazo a la injerencia de los organismos internacionales (Yaffé, 2005, p. 96).

En su estudio, Yaffé (2005) muestra minuciosamente el proceso que la coalición debió procesar, para adaptarse ideológica y programáticamente a los cambios nacionales e internacionales y de esa forma asegurar su llegada al gobierno por la vía electoral. Implicó un paulatino ajuste de objetivos e instrumentos, más allá de la persistencia de las problemáticas de base identificadas. El socialismo siguió permeando el discurso pero más como evocación utópica que como horizonte de transformación. Como correlato, la igualdad, la justicia y la solidaridad social se mantuvieron en la argumentación de la reforma de las asignaciones familiares con un tono de eufemismo de lo que en la práctica adquiriría forma de asistencia para alivio de la pobreza a través de equidad de oportunidades.

Una primera figura retórica que concentró la atención fue el requisito de selección. Se presentó como un mecanismo más eficiente que cualquier método aplicado antes, al punto que fue ejemplo destacado entre informes de organismos internacionales y connotados investigadores. Si bien es cierto que el algoritmo demuestra un talentoso trabajo en su diseño, lo que se elude mencionar es que esa forma de instrumentación marca un tope implacable al progresivo horizonte hacia la universalidad. El límite de la solidaridad social para con los menores no lo puso el algoritmo sino la decisión política del gobierno progresista. Al montar los requisitos en ese método científico, el horizonte de la justicia social quedó subsumido a la gestión de un número pre-definido de beneficiarios. La opción política se convirtió en una cuestión técnica al igual que el problema de la pobreza se convirtió en desvío individual.

El mecanismo de selección fue complementado con otros requisitos específicos y calibraciones en el nivel de base en el terreno de la política. Por ejemplo, las condiciones a ser cumplidas para mantenerse en el régimen, punto sensible en la mayoría de los programas de este tipo (Cecchini, Filgueira, Martínez & Rossel, 2015). Una serie de ornamentos retóricos fueron utilizados para manejar las implicancias de intensificar el requisito de las condicionalidades. Se apeló por ejemplo, al eufemismo del derecho como lo resalta Pérez (2013):

El control de la salud y el acceso a la educación, se plantea a nivel de los discursos de la fuerza política en el gobierno, son derechos. Por tanto, lo que se pretende es controlar su efectivización. Si bien esto es cierto, también lo es que nunca estos controles se realizaron para las demás clases y capas sociales, ni hace 60 años cuando nacieron las asignaciones familiares ni en el gobierno progresista que las reformuló con el Plan de Equidad. El control del cumplimiento de las contraprestaciones/derechos emergieron como blanco de análisis y de construcción de sofisticados sistemas de información y cruce de datos, desde que se promovió su efectivización para los sectores empobrecidos (Pérez, 2013, p. 164).

Si se observa que a 2008, Uruguay presentaba un 72,7% de personas de 3 a 25 años que asistían a un establecimiento educativo (Observatorio de Programas e Indicadores-MIDES, 2010), no podría calificarse como inexorable la necesidad de condicionar las transferencias a la asistencia escolar. Similar razonamiento podría realizarse con respecto a la salud que inició su reforma el año de asunción del gobierno del Frente Amplio. En agosto de 2008 terminó de aprobar la última de las grandes leyes que estructuraron el Sistema Nacional Integrado de Salud que mejoró la protección social en salud de toda la población. Entonces, las falencias que pudieran existir a nivel de menores de edad en las áreas de salud y educación, podían ser administradas desde los propios sectores. Particularmente en de salud y educación las brechas no son tan graves como a nivel de los ingresos. Si se ha de invertir para reducir desigualdades, no basta con operar en la equidad de oportunidades de un ámbito sino en las diversas aristas que componen un acumulado de desigualdades en las trayectorias.

Por otra parte, al hablar de educación y salud como derechos nunca se incluyó un componente fundamental que es la normativa vinculante que posibilite mecanismos de exigibilidad. Se explicitó claramente la obligación de los destinatarios pero no la forma de hacer exigibles las obligaciones de los responsables de la concreción de esos derechos, ante la ciudadanía en general y los perceptores de transferencias condicionadas en particular. Tampoco se interpeló en forma contundente a esos sectores con respecto a sus carencias de calidad y oportunidad de las respectivas prestaciones. Por estos motivos el rodeo de los derechos no logró mitigar su perfil de control teñido por el supuesto de negligencia de las familias que aun teniendo servicios públicos disponibles no los utilizan, con lo que confirman la postura de que el fracaso es de los individuos. Continuaron las sospechas veladas sobre aquellos a quienes solo les queda recurrir a la asistencia para poder sobrevivir, no sin antes comprobar que no están abusando de la protección del Estado. Todo ello acompañado del fuerte estigma que consolida al pasivo dependiente de la asistencia y lo aleja de la noción de ciudadano con derechos.

Por último, como se dijera antes, las asignaciones familiares fueron connotando progresivamente un mayor énfasis en el beneficiario que en el atributario. Sin embargo, el referencial versionado del Nuevo régimen de asignaciones familiares marcó una segunda contradicción con la exigencia de condicionalidades (compromisos mutuos, al decir del equipo de gobierno). Esto es: no se ponen condiciones a las prestaciones asistenciales otorgadas a adultos mayores y a trabajadores porque se asumen contribuciones previas vía cotizaciones sobre la nómina. Tampoco se discuten las transferencias asistenciales a los impedidos para el trabajo por algún tipo de invalidez. Pero en el caso del Nuevo régimen de asignaciones familiares se introdujeron condicionalidades cuando en realidad los beneficiarios son niños, niñas y adolescentes, cuya contribución no tiene condiciones objetivas de realizarse. Así, las condicionalidades impuestas a los beneficiarios constituyen una versión proyectada del tratamiento que se da a los atributarios que, teniendo aptitud para el trabajo, no pueden subsistir por sus propios medios. Esto tiene multiplicidad de implicancias, entre las que se destacan la ya aludida culpabilización de las familias respecto a sus fallidas capacidades de cuidados y la exoneración de los sectores salud y educación por sus fallas de cobertura, retención y éxito en la atención a esta población.

La individuación de un beneficio para el cual se tiene que comprobar que se es merecedor, invisibiliza las causas de fondo; ciertamente despolitiza, obtura las posibilidades de organización de la demanda, de acción colectiva, no genera conflicto redistributivo y por tanto bloquea la posibilidad de pensarse como clase. Así, “El capital social y los activos de los pobres pasan a ser llamados a resolver, al menos parcialmente, los déficits estructurales” (Pérez, 2013, p. 203). El Estado se limita a este tipo de transferencias de renta con relativos efectos en la distribución a largo plazo (incremento del capital humano) y prácticamente neutras en términos de redistribución inmediata.

Este capítulo apenas se adentró en la caracterización de qué cambió (utilizando el esquema anunciado para la descripción de la variable dependiente) y en algunos elementos que permiten visualizar cómo cambió. Nada se dice respecto a por qué ocurrieron esos virajes, pues el propósito del apartado no es explicativo de causas ni intenta realizar pronóstico. Por esta razón, no se profundizó ese cambio en el contexto del sistema de protección más abarcativo ni la trayectoria en el tiempo que permitiría responder si a largo plazo se trató de un cambio paradigmático gradual cuya variación acumulada configuró un gran giro progresivamente procesado (focalización como medio hacia la universalidad).

Aun con tales aspectos no trabajados, este apartado permite analizar las asignaciones familiares en Uruguay como una política social con historia de cambios. Desde esa

comprensión, se prestó particular atención al paradigma dominante general y su adaptación a nuestro medio. Fue el abordaje de ese proceso lo que permitió extraer concepciones y discursos en sus contextos institucionales, relativos al problema y su solución. De esa manera se identificó el cambio como un proceso lento e incremental –al menos en su inicio– que da cuenta de una oscilación relacionada al equilibrio existente y que refuerza la estabilidad más que punto de quiebre que redirecciona la trayectoria. Se analizaron los puntos de inflexión más significativos, no necesariamente coincidentes con la rotación en el núcleo de poder; se vio la persistencia de ideas cognitivas y sus correspondientes valores normativos. Aun con esa estabilidad del *policy core*, quedaron en evidencia algunas desconexiones entre las ideas programáticas y las acciones políticas más operativas. La firmeza del marco referencial de mayor nivel de abstracción se distingue de la maleabilidad del nivel programático y las medidas específicas que son, en última instancia, resultado de la interacción del sistema político y el foro público.

5. Ideas foráneas devenidas en versiones nacionalizadas de programas sociales

La trayectoria centrada en la seguridad social y en el principio de contribución al estilo bismarckiano fue redireccionada en la década del 2000 por los énfasis puestos en la asistencia social, con cierta independencia de la inserción de los beneficiarios en el mercado formal de empleo. El principio de ciudadanía y la necesidad constituyeron las nociones rectoras de innovaciones lideradas por coaliciones de centroizquierda, decididas a enfrentar las consecuencias sociales del patrón preeminente en buena parte del siglo XX. Dicho patrón se caracterizó por una pauta distributiva negociada en contextos no democráticos, la promoción en los años 90 de ajustes estructurales que supusieron recortes de las intervenciones estatales (en el área social, entre otras) y el reconocimiento político de un mercado laboral informal sobre el que había que establecer limitaciones a la vez que desarrollar algún tipo de protección social. El conjunto de nuevas medidas fue reconocido por Filgueira (2013) como un segundo experimento de construcción de ciudadanía social, en la fase de finalización de la modernización conservadora. Esto exigió aguzar las decisiones sobre las herramientas conceptuales a utilizar y sobre las reconstrucciones empíricas a realizar. Todo ello necesario para hacer inteligibles las continuidades, los ajustes, los cambios y vacíos, en el marco de arraigadas variables estructurales y supuestos no siempre claramente explicitados en la nueva agenda de bienestar social.

Para contribuir en esta acumulación de conocimiento, como se anunció inicialmente y a lo largo de los diferentes capítulos, la presente investigación se propuso indagar sobre la ocurrencia de cambios en las políticas sociales. La preferencia fue ahondar en el análisis de los procesos de aceptación, adopción y adaptación de programas de transferencia de renta condicionada señalados como la opción más generalizada dentro de las innovaciones de asistencia social. Particularmente se seleccionó el caso del Nuevo régimen de asignaciones familiares implantado en Uruguay desde 2008.

Esta innovación de la nueva agenda social fue expuesta, en tanto variable dependiente, según lo consignado en el apartado metodológico. Es decir: se procedió a trabajar minuciosamente cada componente del régimen de asignaciones familiares atendiendo a su contenido y enfoque en los diferentes niveles de abstracción. Cada celda del esquema propuesto por Howlett y Cashore (2007) fue completada con la información resultante de esa desagregación y puede resumirse apelando a los subtítulos utilizados en el correspondiente capítulo:

CONTENIDO DE LA POLÍTICA							
ENFOQUE DEL CAMBIO	Nivel más elevado de abstracción			Nivel programático de operacionalización		Nivel de medidas específicas en terreno	
	Fines o metas de la política	Metas	4.1 - Principios y normas en la nueva filosofía pública: el <i>zeitgeist</i>	4.2 – El proceso de adopción de las transferencias condicionadas de nuevo tipo		Arreglos	4.3 - Organización y calibraciones en el nivel de base
	Medios o herramientas de la política	Lógica instrumental		Objetivos	4.2.1 - Anclaje y transposición: definiciones a nivel programático		
				Mecanismos	4.2.2 – Acreditación local para un marco referencial inclusivo de los instrumentos seleccionados	Calibraciones	

Fuente: Producción propia en base a Howlett et al., 2007, p. 55.

Más específicamente, la variable dependiente fue analizada desde las categorías analíticas expuestas en los capítulos iniciales. El régimen de asignaciones familiares en Uruguay se separó de la mera descripción y se analizó con un riguroso abordaje desde las herramientas conceptuales seleccionadas para la investigación. A medida que se fue organizando la evidencia empírica comenzaron a identificarse hallazgos concordantes con el marco teórico y con los debates de las investigaciones recientes revisados para este estudio, a saber:

CONTENIDO DE LA POLÍTICA					
ENFOQUE DEL CAMBIO	Nivel más elevado de abstracción		Nivel programático de operacionalización	Nivel de medidas específicas en terreno	
	Fines o metas de la política	4.1 - Principios y normas en la nueva filosofía pública: el <i>zeitgeist</i>		4.2 – El proceso de adopción de las transferencias condicionadas de nuevo tipo	4.3 - Organización y calibraciones en el nivel de base
		-ampliación del espacio público	-certificación	4.2.1 - Anclaje y transposición: definiciones a nivel programático	
Medios o herramientas de la política	-discurso polisémico	-descontextualización	- alternancia discursiva		
	-trasvasamiento de fronteras simbólicas	- <i>framing</i>	- enunciación negociada		
			- apertura de cotos		
			4.2.2 – Acreditación local para un marco referencial inclusivo de los instrumentos seleccionados		
			- acreditación local		
			- recontextualización		
			- concordancia política		

Fuente: Producción propia.

Como se observa en la tabla precedente, se comenzó a practicar un conjunto de denominaciones que permitiera realizar dos principales distinciones. Por un lado, diferenciar los términos que los autores consultados asociaron a otras experiencias en otros contextos; por otra parte, introducir unidades lingüísticas propias de las expresiones analíticas referidas a los niveles programático y operativo, es decir, diferentes del nivel más elevado de abstracción. El trabajo así organizado hizo evidente las piezas del ciclo global, hasta dibujar un movimiento parabólico cuya fuerza central emerge del proceso de adopción adaptada, como se lo denomina en este estudio. En las siguientes secciones se expone esta forma de caracterizar la difusión, adopción y adaptación de programas sociales estandarizados. Principalmente se destacan los subcomponentes de esos procesos, que fueron extraídos de la conjunción entre la teoría existente y las inferencias a partir del material empírico.

5.1 - Mecanismos facilitadores para la difusión y adopción de innovaciones políticas

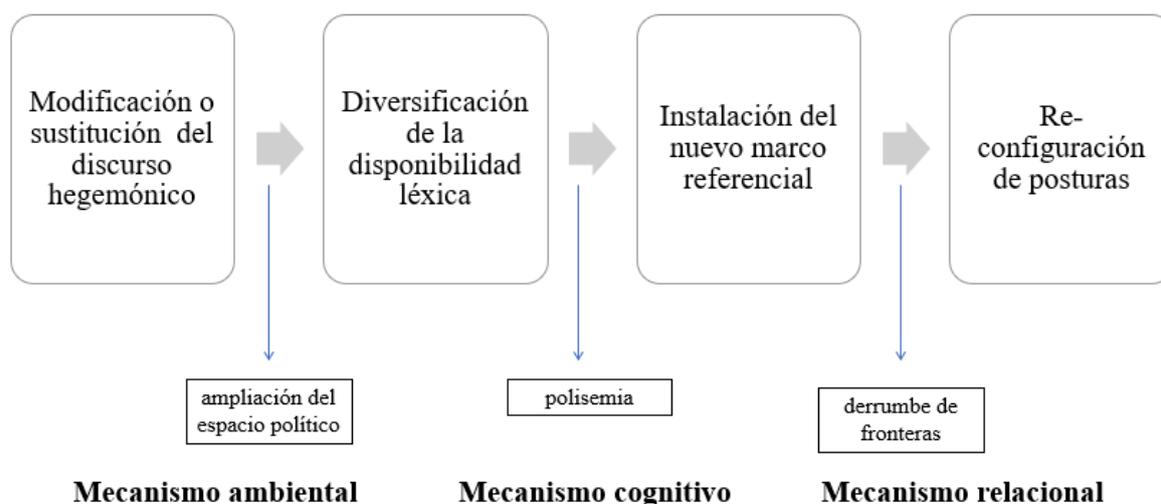
Las similitudes de decisiones de política pública entre países ha sido un objeto de estudio que, entre otros aspectos, lleva a la consideración de la convergencia. Concomitantemente, trae la discusión sobre sus correspondientes mecanismos causales, los factores que la facilitan, sus expresiones en términos de transferencia o de difusión. La progresión de la convergencia configura un estado de aceptación de una determinada innovación política, ya sea por adhesión a lo actuado por países líderes (imitación normativa), incidencia de expertos que proponen escenarios alternativos (aprendizaje racional) o evaluaciones favorables sobre modelos experimentados en otros contextos (heurística cognitiva).

Para que lo antedicho sea posible, se requiere la ocurrencia de varios sucesos simultáneos que cambien la articulación entre los elementos que basan las decisiones políticas. Como se verá, estos sucesos de nivel internacional tienen su réplica a la interna de cada país en etapas posteriores a la convergencia.

Un primer acontecimiento a mencionar en tanto precondition para la convergencia, es la ampliación del espacio político (mecanismo ambiental). En este caso, el espacio no se relaciona estrictamente a unidades territoriales sino que connota oportunidades discursivas. Una vez que se amplía el espacio político, se introducen nuevos paradigmas algunos de los cuales tienen la cualidad de presentarse como conceptos estables cuando en realidad son esencialmente multivalentes (mecanismo cognitivo). De esa manera, se instala la versatilidad del significado bajo el cual luego se justifican diversas prácticas políticas dentro de ese campo paradigmático.

La convergencia así procesada finalmente deviene en aceptación cuando la idea alternativa es admitida por los núcleos de difusión (mecanismo relacional). Por esos canales penetran las nuevas ideas y se van ganando un lugar en el repertorio discursivo de estas entidades tanto sean organizaciones o actores individuales de gran influencia en la coordinación política y/o en la comunicación pública.

Proceso de aceptación: convergencia en nuevos principios filosóficos



Fuente: Elaboración propia.

La aceptación por mecanismos de convergencia nunca será un sistema de definiciones permanentes e inamovibles sino un proceso dinámico pasible de periódica reconstrucción. Se darán coyunturas críticas en las que aumente la probabilidad de que otros actores en el sistema converjan en la aceptación de ideas innovadoras. Este es un primer paso poderoso para propiciar cambios en las políticas públicas que, como ya fue expuesto, pueden producirse en una ola de difusión más allá de las diferencias sociopolíticas de los países receptores. Comienza así a generarse un estándar preferencial, expresión de la búsqueda de un nuevo punto de equilibrio.

La convergencia en el enfoque del cambio a este nivel de contenido de política (principios filosóficos) no podría avanzar a escalas de operacionalización y de medidas específicas si las estructuras de decisión de los diferentes países no recorren su propio proceso de admisión. La atención capturada por determinada idea innovadora (fase de aceptación) da paso a una dinámica que permite la traducción de esa idea para que pueda ser entendida en diferentes medios sociopolíticos, por parte de distintos receptores. Aquí se teje una transición desde los componentes de la expresión internacionalizada de convergencia hacia mecanismos con rasgos locales.

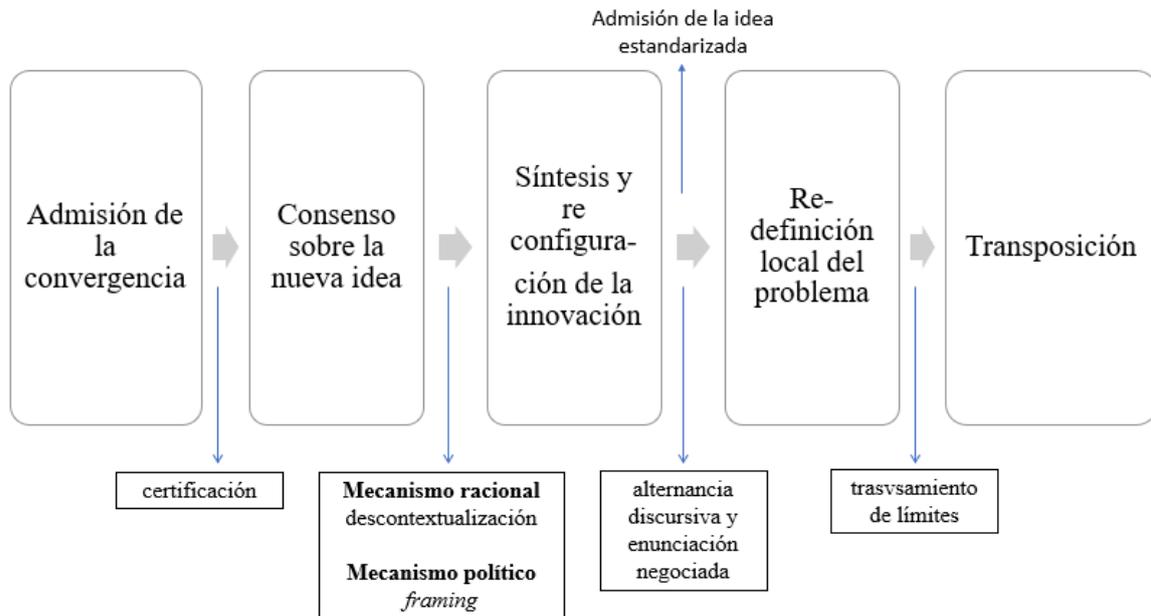
En efecto, el presente estudio muestra una forma particular de conjunción entre el nivel más elevado de abstracción del contenido de una política y el nivel programático de operacionalización. Esa conjunción es la bisagra entre las expresiones genéricas de la innovación a dominios posibles de ser reconocidos localmente. Los analistas denominan

adopción a este eslabón y el tratamiento empírico de esta investigación permite decir que se expresa en dos fases de diferente naturaleza. Inicia con la estandarización de la innovación y sus correspondientes elementos constitutivos (certificación, descontextualización, *framing*) y se complementa con el anclaje y la transposición de la referida propuesta. Este encadenamiento es el que, una vez dada la aceptación de cierta idea, permite la progresión que eventualmente culminará en adaptación versionada de aquella idea original o representación polisémica.

Una forma de facilitar la traducción desde expresiones abstractas a enunciados reconocibles por la idiosincrasia nacional es estandarizar la idea con una referencia cognitiva que actúe como argumentación política certificada. Si bien por un lado ese proceso disminuye el margen de dispersión simultáneamente produce una homogeneización genérica que cada quien completará con rasgos propios de su contexto. Esto deja una marca en el mayor nivel de abstracción que expresa la normalización de cada época respecto a los asuntos políticos (*policy core*). Es una forma de coordinación y control que construye la memoria de marcos ideacionales hegemónicos.

Si el proceso de aceptación prospera, es esperable que a la estandarización sobrevenga la fase del anclaje y transposición. El enraizamiento que supone el anclaje da cuenta de la forma en que se materializa la adopción social de la representación y de los elementos sustantivos que ella conlleva. Supone una operación cognitiva para integrar la innovación representada que aporta nuevos sentidos para entender e interpelar la realidad. Así, el *policy statement* vigente pierde poder explicativo en contraste con la nueva oferta de significados que da paso a otros marcos referenciales, viabiliza otros instrumentos y orienta hacia otros posicionamientos frente al problema social. Es de esta manera que la innovación no solo expresa la realineación en las alianzas sociales sino que también las construye. Los sistemas referenciales orientan la conducta y, en ese sentido, adquieren un cierto rol regulador de la interacción social.

Proceso de adopción: estandarización, anclaje y transposición



Fuente: Elaboración propia.

La fase de anclaje y transposición puede asemejarse a lo que antes se identificó como convergencia en el espacio político internacional pero ahora diligenciado por medio de un ensamblaje nacional. Así como la convergencia se complementa con la estandarización para dar el proceso de aceptación, en forma análoga el anclaje y la transposición tienen su complementariedad para cerrar la adopción con un resultado adaptado. En efecto, se alinean los actores nacionales en torno al modelo previamente aceptado y se consolida la traducción local o normalización de la idea internacionalmente estandarizada. Los subcomponentes que permiten este mecanismo de adopción adaptada en clave doméstica son la acreditación local, la recontextualización y la concordancia político-social, a nivel nacional.

Proceso de adopción adaptada: normalización programática



Fuente: Elaboración propia

Las eventuales diversas maneras de valorar el problema y construir soluciones se alinean y hacen suya tanto la definición que trae la innovación como sus propuestas programáticas de operacionalización. Así, acreditación, recontextualización y concordancia logran la normalización de un modelo previamente construido en un entorno sociopolítico diferente.

En suma, la convergencia da cuenta de cómo en el nivel más elevado de abstracción se aceptan nuevos principios y normas derivados de la producción académica o tecnopolítica, que se estandarizan para su colectivización. Así, los países adoptan una definición innovadora del problema, anclada en sus decisiones programáticas que terminan procesando una adopción adaptada. Esta adaptación adaptada contribuye a normalizar la propuesta aplicada en el nivel de medidas específicas y en sintonía con los valores y aspiraciones locales. En cada una de las estaciones de ese tránsito, el contenido sustantivo de las ideas requiere de habilidades discursivas que permitan sortear los eventuales escollos en los ámbitos interactivos donde se coordina y comunica la acción política.

5.2 - El proceso de adaptación de la representación polisémica

5.2.1 - Domesticación final del concepto

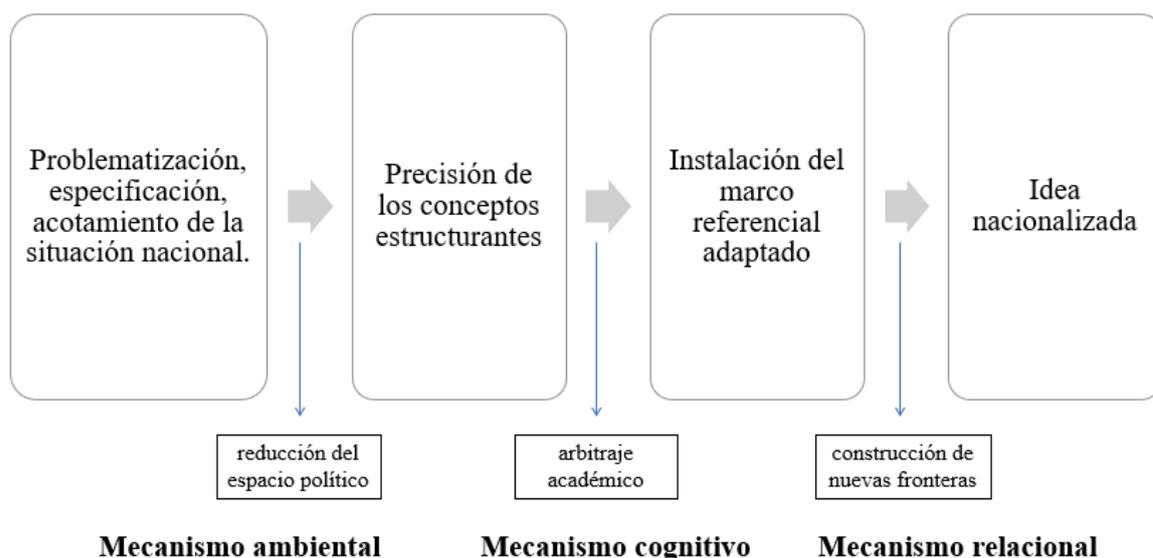
Sorteadas las etapas de aceptación, adopción y adopción adaptada, finalmente llega el momento en que la representación polisémica es microtamizada hasta convertirse en una versión conteste a la corriente internacional, adaptada a la impronta nacional y con

definiciones sobre arreglos y calibraciones en terreno. Los factores externos enunciados en la fase de aceptación influyen a nivel de cada país movilizando el cotidiano que afecta la vida social y aportan otra combinatoria para abordar esas condicionantes. Así, el discurso nacional es permeado por estas voces y las traduce en nuevas formas de problematizar las situaciones, comienza a especificar con mayor precisión el repertorio léxico, acota las perspectivas y reordena las prioridades.

Estos mecanismos ambientales hacen que la nueva comprensión de las problemáticas sociales deje de ser una posibilidad emergente para convertirse en la forma efectiva de abordar tales desafíos. En esa consolidación, un respaldo legitimador deriva del conocimiento experto que confiere la precisión necesaria a los términos (con base teórica y argumentación empírica). De esa manera se acotan significados sin perder versatilidad para que los diferentes auditorios sociopolíticos se sientan medianamente reflejados. Se logra la confluencia en una misma percepción individual y colectiva del problema social.

Por último, se produce una reconfiguración de vínculos entre actores relevantes de distinta naturaleza. Esto instala nuevas conexiones y alianzas que replican como propios los discursos alternativos y los instituyen en los arreglos de base de la política. A través de ese ensamblaje se irradia el marco referencial adoptado y esto opera como caja de resonancia que fortalece la legitimidad de la innovación.

Proceso de adaptación: la nacionalización de la idea



Fuente: Elaboración propia.

La reducción del espacio político limita las habilidades ideacionales y prefigura el contenido sustantivo tanto cognitivo como normativo; determina el significado de los problemas, los actores habilitados para emitir enunciados programáticos y despeja estrategias instrumentales. En definitiva, se minimizan los márgenes de maniobra, se acota lo posible y, consecuentemente, se crea un ámbito estático a modo de pizarra donde las definiciones correctas quedan consignadas.

La mediación de los expertos⁴² cuya producción es entendida como criterio de verdad, arbitra posibles diferendos en las interacciones de coordinación política y en las comunicaciones a la sociedad. Los informes de investigación y consultorías marcan tendencia y dan cuenta de que la dimensión cognitiva está atravesada por la contingencia social. Sus conceptos son levantados por el sistema político en documentos programáticos que evocan la representación relativamente abstracta aludida en la fase de aceptación pero esta vez no con su carácter polisémico sino como término claramente especificado y con un sentido bien explícito. En el espacio político reducido se generaliza el uso dominante de un nuevo marco referencial que opaca al anterior sin que necesariamente indique un cambio sustantivo ni en el contenido de la política ni en su enfoque.

A su vez esto implica sobrepasar límites estatuidos y redibujar los modos en que se organizan, legitiman y difunden nuevas precisiones conceptuales para categorizar el cotidiano social nacional. Los ámbitos estratégicos en la estructuración de marcos referenciales abren sus fronteras simbólicas y generan intersticios de flujo. De esta manera, las zonas fronterizas no son bordes periféricos e irrelevantes sino que, a los efectos de la conformación de la idea nacionalizada, se vuelven centrales, por el establecimiento de alianzas necesarias para la alternancia discursiva.

Como resultado de una efectiva nacionalización de la idea, los modelos estandarizados que anclaron y fueron sometidos a traducciones en clave doméstica se escinden de la propuesta foránea y se integran a la estructura nacional. Esta transposición ocurrida en el nivel más básico de abstracción tanto del contenido como del enfoque de la política aparece como un conjunto normativo autóctono que orienta las decisiones. La propuesta programática que construye nuevas fronteras se presenta operacionalizando los

⁴² Para el caso uruguayo el conocimiento experto emanó de investigadores de la Universidad de la República pero la evidencia de otros contextos muestra que también puede devenir del propio gobierno a través de los tecnopolíticos. Ambas posibilidades admiten versiones nacionales o transnacionales (comunidades epistémicas, conductores en organismos internacionales, redes políticas, etcétera).

rasgos esenciales de la enunciación negociada, se naturaliza y estabiliza sustituyendo los viejos códigos y marcos interpretativos.

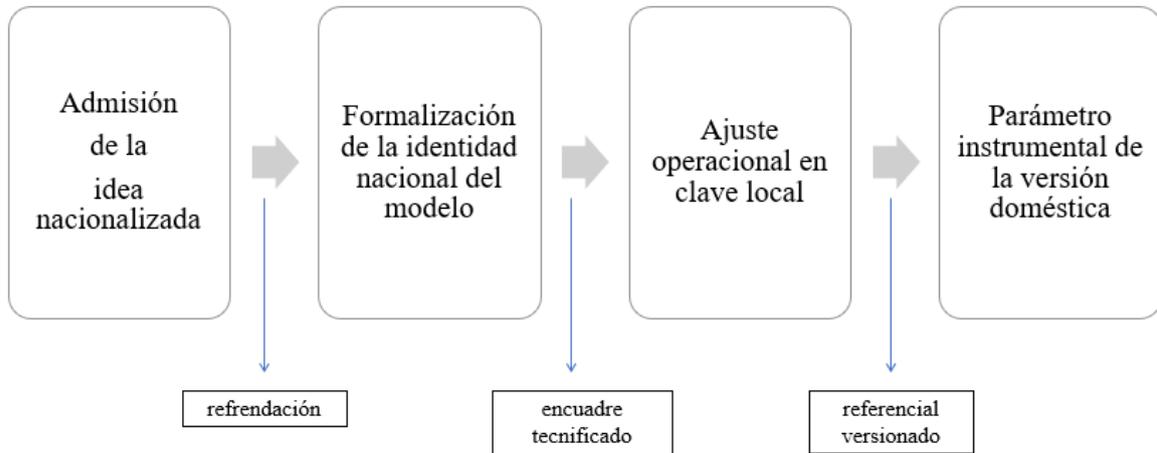
5.2.2 - La instrumentalidad de la versión doméstica

El último movimiento en el proceso de adaptación refiere a la demarcación de reglas formales que, siguiendo relativamente el mismo patrón y/o secuencia, orienten en mayor o menor medida las actividades tanto de los tomadores de decisión a nivel programático como de los operadores en las aplicaciones de base. Implica, además, presentar tales reglas formales como indicaciones axiomáticas para implantar el nuevo programa social en su versión local.

Un primer paso consiste en terminar de borrar el sentido, la función y los contenidos culturales y simbólicos constitutivos de la identidad de origen, de modo de lograr una formalización compartible. Esta acción requiere una alusión concisa, exigente y estricta al momento de precisar el significado, con efectividad expresiva que habilite la operacionalización requerida por la impronta nacional. Es el esfuerzo por minimizar las incertidumbres asociadas a lo nuevo y desarrollar credibilidad en sus promesas de solución, adecuadas al problema social planteado.

Lo antedicho puede lograrse mediante un encuadre técnico que establezca las conexiones estratégicas entre los contenidos ideacionales innovadores y la institucionalidad/interactividad propia de la sociedad receptora de la innovación. Se trata de recontextualizar y cerrar el ciclo mediante la concordancia o conformidad de los voceros estratégicos. La idea localmente adaptada termina profundizando las calibraciones sobre el referencial del modelo foráneo para desarrollarlo armónicamente en el espacio nacional.

Proceso de adaptación: el paquete instrumental



Fuente: Elaboración propia.

La coordinación de los elementos que hacen al parámetro instrumental requiere de habilidades discursivas que permeen los diferentes procesos interactivos y logren argumentar con efectividad las bondades de la nueva manera de hacer, la necesidad de revisión de los referenciales vigentes y, finalmente, que generalice la adhesión a la alternativa ofrecida. Este movimiento de refrendación del instrumental lo legitima confiriéndole fuerza de solución por antonomasia. Para consolidarlo se apela al encuadre tecnificado como acción racional, por la que la idea basal es definitivamente aislada de su ámbito de producción (país de origen de la idea) sin afectar los elementos que determinaron el significado original.

A esto sigue la expresión política de la innovación que termina de explicitar el referencial versionado: idea original procesada hasta tener nombre propio en el país receptor (por ejemplo, Nuevo régimen de asignaciones familiares). Con esto se cierra el proceso de adaptación y desarrollo de estrategias persuasivas con respecto al nuevo marco. Confirma que las decisiones del nivel de medidas específicas también tienen poder político por lo que los instrumentos no son neutros. Son elementos que expresan no solo calibraciones sino también las metas de la política.

El *framing* innovador enfatiza las ventajas del programa que contiene un sistema de operacionalización certero. Los ámbitos y actores nacionales de refrendación utilizan los atributos de este *framing* a través de definiciones e imágenes del problema social en cuestión,

cuya solución única es difundida en forma independiente de aquel contexto de origen (Brasil y México para este caso).

En la fase de adaptación la reducción del espacio político y la refrendación hablan de los fines en el enfoque del cambio político en su nivel más específico. La intermediación del conocimiento científico en términos de arbitraje y encuadre es la transición experta hacia los medios en el enfoque del cambio, que aparecen en los contornos marcados por los debates del referencial versionado. En última instancia, este marco positivo (eventualmente combinado con incentivos de asistencia técnica y financiera) se convierte en un sesgo cognitivo (*cognitive shortcuts*) que genera efectos en la valoración y preferencias de los decisores de cada país y así logra alinear su comportamiento bajo el nuevo paradigma.

5.3 - Nuevo régimen de asignaciones familiares: ejemplo de modelo parabólico

La secuencia aceptación-adopción- adopción adaptada-adaptación, que se presentó en los numerales anteriores con sus respectivos desagregados e interdependencias, derivó del cuerpo teórico seleccionado y de los hallazgos en el Nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay, que constituye el caso de estudio. Respecto del marco conceptual, cabe recordar que se partió de la consideración de cambios inscriptos en tramas de instituciones, intereses e ideas preexistentes, que reciben impactos tanto endógenos como exógenos. Los factores exógenos fueron analizados a partir de aportes de investigaciones que destacan la difusión de ideas políticas como acontecimientos complejos y no como simples actos de asimilación mecánica. Desde ese posicionamiento se observaron los procesos de anclaje de las políticas originadas en otros países, sus mecanismos de adaptación, los contextos domésticos y las versiones nacionalizadas de tales ideas foráneas. Al leer el contexto latinoamericano con estas claves se aludió a la convergencia que concitó la difusión internacional de la perspectiva de la inversión social. Como mecanismos causales de esa convergencia se señalaron la ampliación del espacio público, la creación de discurso polisémico y el trasvasamiento de fronteras simbólicas. Este proceso a nivel internacional arraigó la idea de inversión a largo plazo comenzando por los niños, como forma de mejor perfilar el futuro de toda la sociedad. No significó una ruptura con los referenciales neoliberales sino su pigmentación con algunas ideas socialdemócratas. La focalización y la segmentación convivieron con metas de universalismo e igualdad. Así, a fines de la década de los 90 los programas de transferencia de renta condicionada se convirtieron en modelo prototípico y fueron una de las expresiones adoptadas en tanto soluciones políticas.

El continente generó diversidad de espacios de intercambio y reflexión sobre los nuevos programas promocionados. Fueron estos ámbitos de debate en el foro público los que certificaron los programas de transferencia con su recurrente análisis más allá de las eventuales diferencias entre países. En este clima regional, se comenzaron a sentar las bases del paradigma de política general para un inminente gobierno de izquierda en Uruguay. En el caso de las asignaciones familiares, esta anticipación no solo posibilitó la alternancia discursiva sino que significó la introducción de la propuesta estandarizada no ya vía la coordinación política como en el caso de México sino a través de habilidades discursivas previas al ejercicio del gobierno, como se registró en la experiencia de Brasil.

El anclaje del modelo prototípico y su transposición, desencadenó un proceso cognitivo que garantizó la enunciación negociada de una solución para la emergencia social en el Uruguay de 2005. No fue una transacción de tomadores de decisión en ámbitos restringidos de la esfera de gobierno (*master discourse*); más bien operaron interacciones comunicativas que oscilaron entre la esfera pública y la articulación política. En efecto, la discusión de la innovación normalizada pasó alternativamente por los ámbitos de comunicación social y coordinación política, haciéndose evidentes importantes habilidades discursivas. Ambos espacios de interactividad tuvieron notoria influencia y lograron acreditar y recontextualizar las transferencias de renta condicionada.

En el desarrollo de esas habilidades discursivas para el caso uruguayo, no puede dejar de nombrarse el papel crucial que jugó el suministro de argumentos por parte del conocimiento experto, más específicamente de investigadores de la Universidad de la República. En la estructuración del Nuevo régimen de asignaciones familiares los académicos no actuaron como estudiosos de las políticas sino que su rol fue esencial para la propia formulación de la política. Sin embargo, las decisiones políticas no estuvieron direccionadas por esa comunidad epistémica sino que fueron los actores políticos que pidieron a la academia la construcción de los referenciales necesarios.

Las ideas normativas antes referidas orientaron las formas específicas por las cuales se estandarizó el modelo prototípico (transferencias condicionadas) en clave doméstica (Nuevo régimen de asignaciones familiares) y la consecuente manera en que se concibieron los instrumentos programáticos. El análisis de esas relaciones implica observar en qué grado las calibraciones en el nivel de medidas específicas sintonizan con el referencial del segundo nivel programático y ambos revelan el núcleo profundo de valores (emergentes o arraigados) en el referencial sectorial.

El Nuevo régimen de asignaciones familiares demuestra que una vez producidos los procesos de estandarización puede sobrevenir cierta flexibilidad en la adopción del modelo extranjero. Es decir, la transposición puede basarse en el reconocimiento de condiciones nacionales diferentes y crear la necesidad de relativizar la adhesión a la noción estandarizada sin desmarcarse de ella necesariamente. Esto produciría un formato en el que, por un lado, la estandarización limita la elección porque hace operar de manera uniforme y cumplir parámetros generalizados; mientras que, por otro, también deja margen a la creatividad nativa.

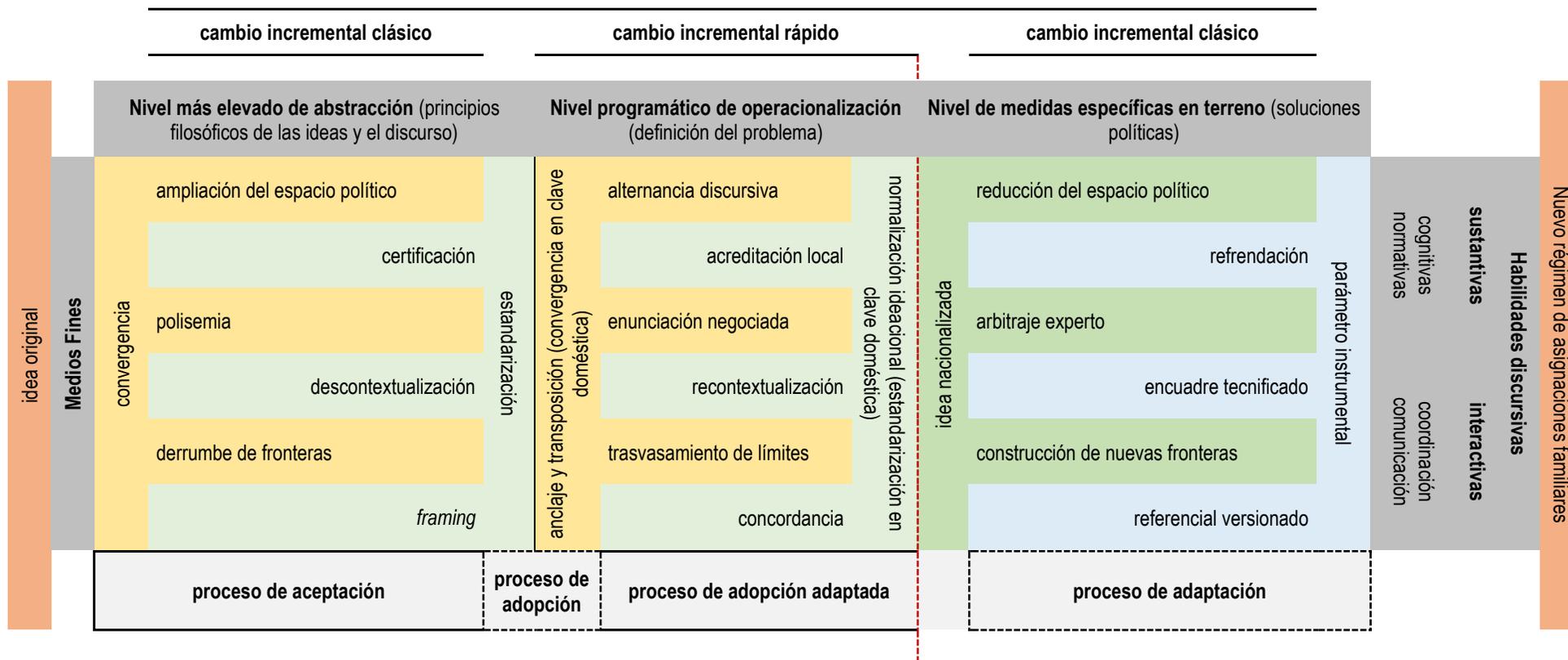
La transposición caracterizada por cierta flexibilidad tiene la cualidad de proyectarse internacionalmente como inscripta en la corriente en la que convergen principios filosóficos de las ideas y el discurso. Simultáneamente, puede adquirir rasgos capaces de hacerla ver a la interna de la sociedad como una forma alternativa de definir los problemas y, por tanto, innovando a nivel programático, aunque solo se trate de un ajuste marginal.

Pasando al nivel de las medidas específicas, puede decirse –como establecen Chindarkar, Howlett & Ramesh (2017)– que el conocimiento instrumental siempre se presenta como contextual pues supone experticia para evaluar cómo ciertas herramientas inciden en la población objetivo y redundan en el cumplimiento de las metas políticas. Tal conocimiento sobre el instrumental adecuado, bajo la comprensión especial requerida, estaba más allá de las posibilidades de los *policy makers* uruguayos. Para esas definiciones particulares que exigían manejo de evidencia teórica y empírica, capacidad analítica y competencias técnicas, se encargó el trabajo a los académicos. Sus enunciados científicos refrendaron la concepción sobre la asistencia social con las mediaciones locales, lo que redujo el espacio político. Se arbitraron las decisiones posibles y se obtuvo un encuadre tecnificado para operacionalizar el nivel de medidas específicas.

De esta manera, la reforma de las asignaciones familiares evocó un referencial versionado de lo que efectivamente se construía como ajustes en un esquema conservador. Además de los ejemplos reseñados en el capítulo cuatro, a nivel de las calibraciones pueden destacar otra diversidad de términos novedosos: descubrimiento, desembarco, visitas, protagonistas, empoderamiento, compromisos mutuos. En el caso de las asignaciones familiares, si tales enunciados hubiesen estado acompañados de un parámetro instrumental en el marco de un giro paradigmático, tal vez se pudiera estar ante un cambio en el núcleo profundo de ideas. Sin embargo, al formar parte de movimientos súbitos de tipo marginal generan la ilusión de transformación radical pero no dejan de ser solo eufemismos y metáforas.

El estudio de las asignaciones familiares en Uruguay –tomando en cuenta la filosofía pública de la época en el continente, las definiciones programáticas nacionales y las opciones operativas– evidenció elementos sustantivos para montar un tipo específico de esquema analítico de encadenamiento entre aceptación, adopción y adaptación de políticas en los procesos de difusión. En este caso en particular, se observaron elementos que pueden extrapolarse a los efectos de pensar subcomponentes del modelo de difusión de ideas foráneas y su conversión en idea nacionalizada en contextos sociopolíticos diferentes.

Versión parabólica del modelo aceptación-adopción-adaptación

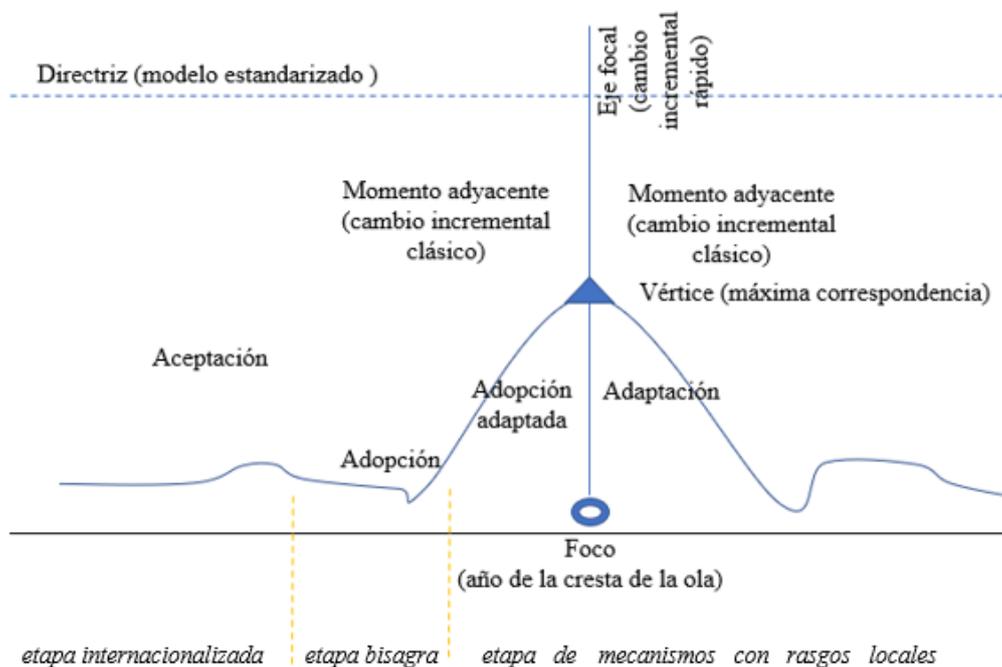


Fuente: Elaboración propia.

Este esquema derivado de la conjunción entre opciones teóricas y análisis empírico, visibiliza un trazo posible de ideas gestadas en un país particular pero que tiene cualidades que la traducen a versiones nacionalizadas de programas sociales en países cercanos tal cual fue expuesto a partir de los aportes de Weyland (2005). Si se observa con detenimiento, se ve cierta regularidad en el proceso con algunos embates diferenciales en la parte central de la grilla. Esto significa que el proceso de inicio y el proceso de llegada son relativamente similares y se podrían describir como cambios incrementales clásicos mientras que el eje focal corresponde a un cambio incremental rápido. Un eje focal caracterizado por la rapidez en su cambio puede provocar la falsa sensación de cambio paradigmático (como se demostró para el Nuevo régimen de asignaciones familiares) pero cuando las variaciones que define son acotadas, entonces no deja de ser una innovación incremental.

Si el movimiento identificado con esta investigación está formado por cambios clásico-rápido-clásico, se puede concebir tal secuencia como proceso de tipo parabólico. Este hallazgo delinea un modelo interpretativo de difusión de ideas, en sintonía con el concepto de ola de Weyland. La trayectoria parabólica está formada por la combinación de dos principales movimientos: uno horizontal de velocidad constante que en este caso estaría indicando la dimensión temporal mencionada por Weyland y otro vertical que en la parábola geométrica se define como uniformemente acelerado pero que en procesos políticos se debe interpretar en forma menos mecánica (dimensión sustantiva). Visto así, este modelo parabólico en procesos de adopción y adaptación, permite analizar ambos movimientos en forma independiente y enriquecer el análisis. Esta perspectiva potencia la forma de aplicación del enfoque de la difusión de política de Weyland, lo emula y lo complejiza para aplicarlo al estudio de caso. No tiene pretensiones de generalización ni de especialización excesiva en el abordaje de caso, aunque hace aportes en ambos sentidos.

En este proceso parabólico la directriz está dada por el modelo estandarizado expresado en su plenitud. El vértice señala el punto de máxima correspondencia del programa nacional con el modelo estandarizado una vez ocurrida la adopción y ello remite directamente al foco que indica el año en que la cresta se materializó. Por su vez, el eje focal de la curva cónica marca el cambio incremental rápido y la posición más o menos simétrica entre los momentos adyacentes (cambios incrementales clásicos).



Fuente: Elaboración propia.

Otra reflexión a partir del movimiento parabólico de una innovación política en un país dado, permite decir que en una definición geométrica estricta, la situación parabólica presenta iguales ángulos de partida y de llegada. La mayor distancia cubierta o alcance en este tipo de curvas cónicas depende de las condiciones de partida. Leer estas afirmaciones en términos de procesos políticos lleva a inferir que es posible introducir ciertas modificaciones en la trayectoria de una idea innovadora.

Como demostró la evidencia empírica, un trabajo estratégico signado por una percepción muy alta de las ventajas comparativas de la innovación, amplias posibilidades de compatibilizarla con las peculiaridades domésticas y buena visibilidad de resultados exitosos, facilita la instalación de una nueva filosofía pública. En consecuencia, desarrollar en forma deliberada y sistemática, acciones políticas en las etapas de convergencia y estandarización (condiciones de partida) es fundamental para incidir en la trayectoria de una idea innovadora. Ejemplos de tales incidencias se presentaron en el Capítulo 3 al desarrollar el proceso de estandarización y describir las habilidades discursivas puestas en juego en la esfera pública internacional para estructurar el discurso, certificar el nuevo paradigma y argumentar a favor de la adopción de la nueva idea.

Si a la antedicha manipulación⁴³ inicial se le suma cierta efectividad en la difusión, entonces la implantación de la idea innovadora tendría bases más sólidas. Esto implicaría una aceleración que acorta distancias y disminuye el segmento que une a los subcomponentes de mecanismos análogos: por un lado anclaje y transposición/nacionalización y por otro normalización/instrumentalidad.

Por lo pronto, el presente estudio ha dado evidencias de que el anclaje no es un episodio lineal y unívoco pues como fue expuesto en capítulos anteriores, las características particulares de la estructura de protección y sus actores políticos, eventualmente alteran elementos de la representación. En situaciones de anclaje político seguido de transposición flexible, se torna fundamental estudiar la trayectoria del sistema de protección receptor para un análisis más preciso de la convergencia en clave doméstica y para la comprensión de la adaptación.

El nuevo núcleo de ideas para reformar el sistema de bienestar, ancló en Uruguay cuya matriz de protección presenta una trayectoria consolidada. A inicios del SXX el proyecto modernizador del Estado respaldó a gran parte de la población con intervenciones distributivas, previsión social y otras medidas indirectas (exenciones, subsidios impositivos), resultando en formas diferenciales de ciudadanía social. Simultáneamente, quienes no formaban parte de ese circuito, quedaron encapsulados en estrategias informales de trabajo, desarrollando sus vidas en relativa incertidumbre cotidiana pero sin llegar a extremos de desprotección absoluta. Para entender la forma en que Uruguay implantó en 2008 su versión nacionalizada de transferencia de renta con su correspondiente parámetro instrumental, es necesario tomar en consideración la referida matriz de protección, poniendo atención en la peculiar forma de articulación de esta innovación en el entramado preexistente de bienestar estatal.

En el contexto del continente, el legado institucional imprime a la situación uruguaya la característica de proveer bienestar con intervenciones estatales comparativamente extensas. No obstante, no deja de tratarse de un régimen de seguridad informal en que parte de la población mantiene una incorporación relativa (asistencia a

⁴³ Expresamente se utiliza el término manipulación para llamar la atención sobre su implicancia. Esto dicho mientras transcurre el año 2018 con la noticia de la maniobra de la consultora Cambridge Analytica. Según consignan las denuncias, esta empresa trabajó con datos a gran escala, de clientes de redes sociales que nunca habían autorizado el uso de su información personal. Con esos datos y la mediación de un software la consultora pudo predecir sus decisiones y ejercer influencia en el comportamiento de esos votantes, mediante técnicas invisibles e imperceptibles. Se trae esto a colación no para concordar con estas prácticas sino para alertar sobre el límite entre estrategias éticas y maquinaciones de dominación.

corto plazo y dependencia a largo plazo) (Wood & Gough, 2006). Esta peculiaridad permite entender procesos de adopción y adaptación distintos de los que siguieron otros países del continente, aun cuando todos se caracterizan por tener regímenes informales de seguridad. A pesar de esta amplitud en la cobertura, el Nuevo régimen de asignaciones familiares no fue estructurado de forma que pudiera impactar en el sistema instituido, fuertemente erguido en base a protecciones al trabajo formal. Esto limitó las posibilidades de universalización de derechos, mantuvo la tensión atributario/beneficiario, acotó la expansión de la ciudadanía social y profundizó la dualización del sistema: acceso automático a derechos vía empleo formal en un formato corporativo-conservador y acceso a protección residual sujeta a comprobación de medios, para el resto de la población.

Es indudable la recuperación de un rol más protagónico del Estado en su función social principalmente en lo que refiere a la atención a la población en situación de pobreza. Sin embargo, esta revitalización no logró lidiar eficientemente con dos factores señalados por Filgueira (2013) como grandes enemigos endógenos de la ciudadanía social plena: el corporativismo estrecho y la focalización restringida. El autor alerta que a lo sumo la nueva agenda produjo programas focalizados llenando vacíos en los sistemas contributivos. Esto resultó en esfuerzos como el Nuevo régimen de asignaciones familiares que mejoró la captación de beneficiarios (no necesariamente amplió la cobertura), perpetuó asignaciones segmentadas y desarticuladas de los esquemas tanto contributivos como de aseguramiento individual vía mercado.

El autor también afirma que, si bien el electorado contribuyó a poner fin al proyecto de modernización conservadora, no se convirtió en una coalición distributiva estable. El corporativismo estrecho no favorece la rearticulación de alianzas estratégicas (atributarios y beneficiarios) si no se trabaja sobre la ampliación de bienes públicos y colectivos estatales y en su lugar se mantiene la dualización del sistema. Afirma además, que esta situación se agrava si se considera el poder que tiene el mercado de inhabilitar cualquier propuesta que le quite clientes, todo lo cual hace peligrar la sostenibilidad fiscal y política de programas como el de transferencias de renta del Plan de Equidad.

En efecto, el anclaje como momento de adopción de la innovación confrontó al sistema de representaciones que aunque fue innovado, no se vio sometido a una revisión desde la raíz. Uruguay ensayó una configuración que se apoyó en las estructuras tradicionales complementadas con nuevas instituciones, para mejorar la formalización de las personas no incluidas en la seguridad social. Esta operación política dio accesibilidad

a protección social a un sector muy postergado de población y contribuyó a la universalización del bienestar en contraposición con anteriores medidas residuales. Analizado en estos términos implicó un giro relevante, un avance para una población estigmatizada por el no trabajo. Sin embargo, en términos de sistema de protección en su conjunto, no tuvo la trascendencia que pudo significar para países con regímenes de bienestar menos desarrollados. Esto generó la doble escena de un histórico sistema de protección vía la seguridad social conviviendo en forma paralela pero no articulada con una nueva intervención sobre la pobreza.

Las disonancias se agudizaron al poner a dialogar parámetros propios del atributivo (sujeto con derecho a la seguridad social) con medidas típicas del beneficiario (usuario de la asistencia). Dos núcleos paradigmáticos inconciliables cuya conjunción no hace más que quebrar la idea sistémica de bienestar social. Un sistema montado sobre la previsión de riesgos al que se le adosa un nuevo *policy statement* que llega para legitimar que hay otra forma de protección desligada del trabajo.

En consecuencia, la oportunidad para la reforma del sistema de protección se vio reducida a ajustes al margen; se combinaron instrumentos de asistencia, instrumentos de seguridad social e instrumentos de la política tributaria. Se observan, por un lado, ideas arraigadas (vinculadas al trabajo, a la integración social, a la obligatoriedad de la educación, a la responsabilidad fiscal) articuladas con la institucionalidad clásica y una innovación que ocupa un lugar accesorio con una institucionalidad específica. Si bien hay innovaciones trascendentes como es el reconocimiento de intervenciones sociales institucionalizadas para las personas sin trabajo formal, no deja de ser una innovación que opera por fuera del núcleo profundo del sistema.

Midaglia (2017b) establece que a inicios de la década de 1940 se produjo en Uruguay una serie de innovaciones en políticas de bienestar, las cuales marcaron un patrón institucionalizado de tipo universal estratificado. Concluye además, que las posteriores reformas sociales estuvieron firmemente marcadas por la dependencia de esa trayectoria pasada. Los hallazgos que el presente trabajo realiza sobre el Nuevo régimen de asignaciones familiares, contribuyen a mantener ese argumento.

Como se dijera en capítulos anteriores, las instituciones pueden ser entendidas en tanto estructuras dadas que conforman el contexto en el que los sujetos discurren, se expresan y actúan a la vez que estructuras contingentes (construcción de los propios sujetos). En el Nuevo régimen de asignaciones familiares se observa que ambas

dimensiones fueron puestas en juego pero no para converger en un punto de equilibrio radicalmente novedoso e integrado.

Las habilidades ideacionales de fondo permitieron a los actores reflexionar sobre las limitaciones de las instituciones clásicas para administrar el nuevo formato de transferencias. Simultáneamente las habilidades discursivas resultantes de tal reflexión no constituyeron fuerzas endógenas para argumentar el cambio de esas instituciones clásicas sino para persuadir respecto a la necesidad de crear nuevas. Se dieron movimientos paralelos de pensar con perspectiva crítica las necesidades instrumentales emergentes por un lado y por otro, accionar con sujeción a la estructura vigente. Habilidades ideacionales y habilidades discursivas operaron en el cotidiano institucional (estructuras y construcciones) sin llegar a interpelar el parámetro de mayor nivel de abstracción y desarrollar una comunicación crítica de lo instituido.

Por último, cabe recordar la doble mirada que se ha aplicado al Nuevo régimen de asignaciones familiares. Una enfocada en su trayectoria vertical en que la dimensión sustantiva evidencia un ajuste al margen si se observan las ideas luego de ser tamizadas por la impronta doméstica. Otra mirada puesta en la trayectoria horizontal o dimensión temporal que evidenció un proceso parabólico considerando el trazo total de la innovación. En ese doble movimiento, la aceptación pasó por lo más fermental que fue a nivel programático mientras que el nivel operativo espejó las ideas sustantivas derivadas de los nuevos principios filosóficos.

Se constata entonces, que el nivel programático de operacionalización fue el más accesible a los cambios, no así el *zeitgeist* que volvió a aparecer como el sustrato del nivel de medidas específicas sin que haya reflejado variaciones en el caso uruguayo. Sustrato que no fue enunciado explícitamente sino que se presentó mediado por referenciales más maleables que permitieron acomodar el discurso en las instancias interactivas y sustentar el argumento político expresado en el nivel programático.

Esto podría entenderse por el hecho de que en este proceso de difusión no hubo coaliciones domésticas cohesionadas en torno a un conjunto de ideas normativas de tipo radical, que provocara la ruptura paradigmática capaz de impactar el *policy core* propiamente dicho. Más aún, las coaliciones antagónicas en otros asuntos, resultaron compartir el referencial innovador para este subsistema político lo que le imprimió mayor legitimidad. Como consecuencia, solo se registró una domesticación de las tendencias homogeneizantes sobre la nueva expresión de la protección social orientada a la pobreza.

En todo caso, estas afirmaciones indican que las ventanas de oportunidad no necesariamente disparan cambios profundos. Por eso fue tan importante analizar el movimiento horizontal en el que apareció el contexto favorable a nuevas ideas así como la trayectoria vertical y su contenido sustantivo. Esto invita a poner el foco en los procesos de adopción cuando se estudian las reformas políticas. Desde esa óptica parece pertinente preguntarse si la evidencia que este estudio recogió muestra efectivamente un cambio incremental súbito o el avance del tiempo arroja un cúmulo de pequeñas variaciones que en definitiva pueden caracterizarse como cambio paradigmático gradualmente procesado. Si la situación no fuera esta última entonces emerge una interpelación a rediscutir el nivel de articulación (dispersión) que presenta actualmente la matriz de protección en Uruguay.

6. Conclusiones

El cambio en las políticas públicas puede ser entendido en su magnitud (incremental, cambio paradigmático), factor de impulso (agencia, estructura), ámbito de origen (endógeno, exógeno) o circunstancias que lo motivan (intereses, instituciones, ideas). En este estudio de caso, se tomó el cambio interconectado con la noción de estabilidad, ambos inscriptos en un contexto espacial y temporal amplio, todo lo cual derivó en la combinación entre perspectivas paradigmáticas para dar cuenta de la articulación entre los diferentes aspectos del objeto abordado. Se enfatizó particularmente sobre los diferentes niveles de generalidad de las ideas interpeladas (soluciones políticas, líneas programáticas y filosofía general), su sustancia (cognitiva, normativa) y las habilidades interactivas con las que esas ideas construyen acción colectiva (discurso coordinado, discurso comunicativo).

La pertinencia de la idea estructurante que se seleccionó como referencia para discutir acerca de los procesos de aceptación, adopción y adaptación de innovaciones políticas quedó en evidencia cuando sus desagregados empíricos reflejaron y refinaron los soportes conceptuales. Se rastreó la influencia de la idea de transferencia condicionada y así quedó expuesta la situación de convergencia, sus mecanismos causales y los movimientos requeridos para estandarizar dicha innovación como requisito para lograr una efectiva difusión. Graficar la difusión permitió hacer visible la distribución en el tiempo y en el espacio de la idea en cuestión, así como los contenidos que finalmente se convirtieron en innovación política aceptada y progresivamente adoptada por diferentes países.

En la revisión bibliográfica se constató amplia producción sobre la adopción de ideas aceptadas internacionalmente y sobre el posterior proceso de adaptación a nivel país. No obstante, la presentación detallada de la forma en que ello ocurre y las diferentes modalidades en que puede expresarse no se encontraron suficientemente trabajadas. Atendiendo a ello, este estudio sistematizó las principales publicaciones sobre los procesos de aceptación y adopción. Luego agrupó bajo la denominación “adopción adaptada” otra serie de procesos que están documentados pero no interrelacionados de la manera en que fueron expuestos en anteriores apartados. Así, se afirma que la aceptación da paso a la adopción (estandarización más anclaje y transposición) para acercarse a una versión adaptada de programa político, con sus respectivas medidas específicas. Las habilidades discursivas en los ámbitos interactivos de coordinación y comunicación

logran la definitiva adaptación, dando los parámetros instrumentales a la idea sustantiva devenida en marco referencial nacional.

La peculiaridad que distingue a este estudio –principalmente en el último capítulo– es que no solo enuncia la importancia de los factores domésticos en la adaptación de nuevas ideas sino que se apoya en la dimensión discursiva y ensaya una forma de expresión modelizada en una versión parabólica como uno de los tipos posibles. Esta noción parabólica connota movimientos domésticos de similar tenor que los registrados a nivel internacional (mecanismos ambiental, cognitivo y relacional). Se lo observó como un inicio y una llegada análogos, portadores de cambios incrementales. Entre ambas fases, se identificaron variaciones menores materializadas en un plazo muy breve y con alto impacto, todo lo cual generó la sensación de giro paradigmático. Para entender este movimiento fue clave tener en consideración la trayectoria de la institucionalidad receptora y los actores implicados.

El pluralismo teórico-metodológico que asumió esta investigación permitió combinar herramientas conceptuales para un abordaje singular de la situación estudiada. Con ese posicionamiento se lograron refinar conceptos sobre las dinámicas, los propulsores y los patrones del cambio político. Se utilizaron diversas fuentes que validaron hallazgos y corroboraron con evidencia, los conocimientos compilados.

Cuando se verifican cambios, no necesariamente ocurren en la política pública como una entidad compacta. Los componentes que cambian no lo hacen todos en simultáneo ni con la misma intensidad ni en el mismo sentido. No se trata de complejos de ingeniería perfecta, en los que la sustitución de una parte armoniza instantánea y fluidamente con el resto. Por ello, registrar con precisión los componentes del cambio es decisivo para entender qué cambia y qué instrumentos teóricos privilegiar, sabiendo que no todos los enfoques enfatizan los mismos factores.

Muchos de los autores referenciados en esta investigación conminan a desagregar con mayor nivel de precisión los componentes de la política si se quiere acceder a comprensiones más agudas de la dinámica política. En consecuencia, se entendió pertinente ampliar el campo epistemológico y metodológico, para analizar procesos de políticas públicas en contextos político-institucionales que no son reflejo de los países de donde las teorías seleccionadas son originarias (con democracia plena, burocracia pública profesionalizada, estabilidad institucional, etcétera).

Si es difícil establecer criterios para identificar ideas instrumentales y programáticas, mucho más dificultoso es aseverar que un determinado grupo de ideas

constituye el *zeitgeist*. Es por tal razón que este estudio prestó particular atención a la definición de la variable dependiente. Como se expuso al inicio, para caracterizarla se combinó el contenido de la política y el enfoque del cambio según la abstracción presente tanto en las metas como en las herramientas de la política. Esto permitió adentrarse en el estudio de los diferentes niveles de generalidad de ideas (filosófico, programático, instrumental), la orientación (fines o medios) y la direccionalidad seguida. En un avance de mayor precisión teórica se tuvo en cuenta el contenido sustantivo de las ideas, tanto en su dimensión cognitiva como normativa.

Otro aspecto enfatizado refirió a los procesos interactivos que toda idea política implica; en este sentido, se destacó el discurso coordinado entre actores políticos y el discurso comunicativo propio del debate público. Se observó que los discursos coordinativos y comunicativos no necesariamente guardan correspondencia, porque algunos debates se dan en círculos de exclusividad o porque los políticos operan un mensaje en la esfera de la coordinación y otro en el escenario de la política comunicativa.

Las antedichas expresiones discursivas se observaron en relación a las instituciones políticas donde esos procesos construyen sentido e inciden entre actores que piensan, dicen y actúan. Los sujetos que comparten sus ideas mediante interacciones discursivas adquieren relevancia al momento del análisis de los cambios en la medida en que, eventualmente, ejercen una acción colectiva para modificar instituciones. Cuando se expande la conciencia sobre las instituciones como objetos externos, se profundiza la reflexión sobre esos objetos se confrontan múltiples significados y queda habilitada la posibilidad de cambio. Esa identificación, a su vez, permite analizar la manera en que las estructuras ideacionales preexistentes se ven interpeladas por la fuerza transformadora de nuevas configuraciones de sentido que buscan la instauración de otras creencias en determinado dominio.

La revisión bibliográfica expuesta a lo largo de los capítulos permitió comprobar lo dicho por estudiosos del paradigma ideacional, que resaltan la variabilidad en la incorporación de esa perspectiva. El conjunto va de un extremo con trabajos que solo toman la terminología característica del área pero sin apropiarse de su esencia teórica, otra porción que hace incorporaciones metodológicas que no necesariamente construyen explicaciones cognitivistas hasta, en el otro extremo, la integración completa de terminología, metodología y teoría. Visualizar los estudios de esta manera contribuyó a dimensionar el rango que se ha generado en la producción académica y cuya dispersión no siempre es fácil de clasificar. Ilustró, además, la constatación de que muchos de los

estudios que se posicionan en el paradigma ideacional presentan baja incorporación de sus elementos esenciales y, como mucho, se remiten al debate sobre la construcción social de la realidad; alusión simplemente metafórica en contraposición con los científicos sociales que llegan a una incorporación plena del campo cognitivo para explicar determinadas situaciones sociales.

La sistematicidad que sostuvo este estudio al enfocarse en los procesos discursivos permitió destacar la manera en que el lenguaje estructura visiones de mundo y sentidos específicos. Para este caso, reveló que el discurso de las políticas públicas se construye con la articulación coherente de argumentos que delinear la forma en que se entiende el problema, las diferentes creencias políticas y, consecuentemente, dicta las posibilidades dentro de la agenda sistémica.

Desde esta mirada las estrategias políticas se vuelven medianamente predecibles pero, además, muchas veces logran trascender su lugar de origen. Por esa razón, esta investigación se adentró en la discusión de los procesos de *policy transfer* y *policy diffusion* en tanto factores que aportan a la comprensión de las innovaciones políticas. Identificar la circunscripción instrumental y los actores que participan en esos procesos, sus motivaciones y sus formas de incidencia no es tarea fácil pues no siempre aparece el modelo mecánicamente trasplantado sino que está mediado por una fluctuación entre decisiones voluntarias y presiones coercitivas que lo alteran a lo largo del camino. En última instancia, esta investigación visibilizó el hecho de que pueden ocurrir dinámicas domésticas que trascienden fronteras y generan ofertas imbatibles para el desarrollo de instrumentos con incidencia en las alternativas de innovación política.

Más allá de esas incidencias, lo cierto es que puede identificarse un momento de convergencia política causada por una ola de difusión de los programas de transferencia como innovación política. Esta investigación indagó sobre los factores que permitieron desembocar en ese escenario y logró identificarlos. En principio se destaca un mecanismo ambiental de ampliación del espacio político para que nuevos discursos aparecieran con tenacidad, tensionaran la concepción vigente y empujaran a otras organizaciones a revisar su referencial y su accionar. Luego, esta noción emergente pasó por un mecanismo cognitivo que la convirtió en polisémica de modo de acoger los intereses del conjunto de actores implicados y armonizar el rango de interpretaciones posibles con respecto al modelo original de transferencias de renta. Finalmente, la noción emergente polisémica logró su legitimación mediante un mecanismo relacional que trasvasó las fronteras de organizaciones estratégicas.

Se identificó que la naturaleza de las coaliciones domésticas fue un factor importante en este proceso de aceptación por convergencia en nuevos principios filosóficos ampliamente difundidos. Puede decirse que cuanto más cohesivas sean esas coaliciones habrá más aprendizaje y más énfasis en difundir o combatir la idea exógena. Consecuentemente, la difusión de ideas puede adquirir variados perfiles y desagregarse en tipos tales como vías horizontales o verticales de expansión (redes de actores a través de las diferentes escalas de gobierno), puede aludir a la difusión de modelos completos de política o solo a sus principios orientadores, movimientos del tipo marcadamente regional o abarcativo de todo el país.

Como se dijera, para entender por qué se difunde una determinada innovación política es clave entender cómo se vuelve socialmente aceptada. No menos importante es entender cómo ocurre su efectiva adopción en países diversos y aquí se volvió clave el momento de la estandarización en tanto articulador entre los autores de programas de transferencia de renta condicionada y la conformación de circunscripciones de instrumentos que traccionaron su propagación. La estandarización ocurrió por movimientos de certificación, descontextualización y *framing* o marco referencial inclusivo, que convirtieron las condiciones de partida en un producto compatible.

Para que la adopción realmente contribuya a entender el *policy change* debe ser asociada a un segundo momento que la compone y que en este estudio se identificó como anclaje y transposición. Se describió el anclaje y la transposición con total similitud con la convergencia, por lo tanto se dan mecanismos similares pero ahora expresados en clave doméstica: alternancia discursiva, enunciación negociada de una solución para la emergencia social y trasvasamiento de límites. Esta mirada transicional permitió estudiar las causas endógenas del cambio en articulación con aquellas de naturaleza exógena y dejar así en evidencia el momento de avance de niveles. En efecto, en ese hito se identificó el pasaje del mayor nivel de abstracción en el movimiento de la innovación al nivel programático de operacionalización que definió el problema a resolver mediante el cambio político. La estrategia programática apeló a habilidades discursivas propias de la justicia social con perspectiva de derechos pero su materialidad reflejó ideas asociadas a la perspectiva conservadora del desarrollo humano y la asistencia. Así, la construcción de una agenda social global consolidó el movimiento convergente entre los países y organizaciones del mundo.

Lo dicho implica que la esfera pública internacional, relevante para el estudio del cambio político, no se restringe a las relaciones diplomáticas protocolizadas por reglas de

negociación (coordinación política). Existe un foro público de acceso más abierto en términos de la naturaleza de los temas y del auditorio convocado. Este foro está caracterizado por centrarse en asuntos de interés general, en oposición a los intereses particularistas presentes en una negociación. Las habilidades discursivas para argumentar estos intereses generales pueden provocar procesos reflexivos en el auditorio y, eventualmente, cambios de comportamiento respecto a cómo actuar frente a la temática debatida. Así se ve facilitada la creación de consensos y estandarización de los modelos originalmente locales, que se expresan en adopciones reformuladas de políticas públicas.

Con estas herramientas conceptuales, logró identificarse que el paradigma de la inversión social derivó de la convergencia entre países unidos por una nueva forma de definir la política social en el desarrollo de las naciones. Esa convergencia trajo a escena a los programas de transferencia de renta condicionada de nueva generación (Progresá en México y Bolsa Escola en Brasil). Abarcó tanto a Europa como a América Latina y los mecanismos identificados señalan que no hubo un movimiento vertical de Europa hacia Latinoamérica sino avances reticulares entre redes intelectuales y políticas. Simultáneamente, las experiencias de Progresá y Bolsa Escola fueron permeando el pensar de otros actores internacionales que tomaban contacto con la innovación programática. Se expusieron ejemplos de interconexión entre el foro público y la esfera política, evidenciando que ambos espacios deben ser observados si se quiere comprender el proceso de *policy-making*.

En esta experiencia, el conocimiento experto ofreció atajos cognitivos para desarrollar credibilidad y legitimar decisiones acerca del cambio en la forma de asistir a la población vulnerable. Pudo observarse para el caso estudiado que la credibilidad y la legitimidad establecieron una interconexión de fortalecimiento recíproco por el que se generó un conocimiento consensuado proveedor de contenidos precisos y aceptables. Para que el conocimiento se vuelva un recurso útil, es necesario que se seleccione la información relevante y que se transforme en manejable para políticos que deben lidiar con problemas complejos. Lo antedicho parece haber sido bien resuelto en la producción de informes sobre Progresá y Bolsa Escola, y de ahí su extendido éxito.

Si bien se registran diferencias en la calidad y cantidad de las prestaciones, nivel de seguimiento y sanción de cumplimiento de condicionalidades, ingeniería institucional, etcétera, en sus inicios los programas de transferencias condicionadas presentaron una gran convergencia en lineamientos generales. Esto deja planteada la interrogante respecto a si existen ámbitos de política pública en los cuales la *policy diffusion* opera de forma

diferente; o, dicho de otra forma, si la asistencia social constituye una típica área de intervención pública, que puede ser abordada por modelos estandarizados, prescindiendo de las singularidades de cada sociedad.

Para sortear el desafío analítico de establecer la incidencia del contexto doméstico en la adopción de ideas programáticas innovadoras, se asumió que la situación no se reduce a la adopción sino que el proceso de adaptación local se vuelve un objeto de estudio relevante. La bibliografía revisada en este sentido ofrece poco desarrollo sobre los mecanismos específicos de la adaptación (contrariamente a lo que se ubicó para los procesos de aceptación y adopción). En consecuencia, desde las fuentes teóricas se encontraron limitaciones pero, además, se constató una exposición reduccionista de esta etapa. Es decir, no solo no se profundiza en sus elementos constitutivos sino que se presenta la adopción como una sola y última etapa en el movimiento de incorporación local de innovaciones.

Fue ese desafío el que tomó este estudio, con el propósito de caracterizar el cambio que se produjo en el régimen de asignaciones familiares en Uruguay. A nivel programático se identificó un momento que requirió atención particular y que aquí se denominó adopción adaptada. Su rasgo principal es la normalización ideacional y esto la asemeja a la estandarización antes referida solo que ahora se presenta en su versión doméstica. La adopción adaptada –en concordancia con la estandarización– llevó a la identificación de componentes que fueron denominados como acreditación local, recontextualización y concordancia.

En este momento de adopción adaptada los foros regionales no solo cooperaron en la alternancia discursiva sino que facilitaron la acreditación (respaldo y legitimación) de otra forma de abordar el problema de la pobreza en Uruguay. Se observó que con esos elementos se profundizaron los análisis y se fueron procesando las discrepancias, lo que permitió pensar las transferencias de renta tal cual el estándar que caracterizaba al continente con cierta recontextualización para responder a la impronta nacional. Además, y también en sintonía con lo que venía ocurriendo en países progresistas cercanos, se colocó en Uruguay la posibilidad de crear un Ministerio de Desarrollo Social. Si bien la consideración de esta nueva institucionalidad generó encuentros y desencuentros cruzados (resistencia de fracciones del Frente Amplio a la vez que adhesión de partidos tradicionales), lo cierto es que la discusión culminó en concordancia sobre los temas.

Una vez despejada esta etapa transicional, la investigación se adentró en el proceso de adaptación propiamente dicha, que logra la domesticación final de la

representación polisémica. La innovación política se normalizó mediante la reducción del espacio político y, consecuentemente, obtuvo la posibilidad de discursos alternativos. Esta reducción a lo hegemónico significó el regreso a dispositivos propios de referenciales moralizantes, dentro de la institucionalidad de la seguridad social y con habilidades discursivas supuestamente superadoras de esquemas ideológico-políticos precedentes. Tal combinatoria reeditó el estigma de fracaso de la familia en su rol de protección de los hijos. Aquellas asignaciones familiares que en 1943 se iniciaron como una disposición secundaria se convirtieron en prestación independiente pero la reforma de 2008 no tomó ese grado de autonomía como oportunidad de reformulación de sus bases filosóficas. En vez de giros paradigmáticos se produjeron consolidaciones del beneficio sometido a comprobación de medios y con contrapartidas (educarse y cuidarse para la futura inserción laboral).

A partir de aquí, el arbitraje experto dio la tónica de precisión a los elementos nodales; constituyó un caso en el que las comunidades epistémicas evolucionaron en primer término por influencia de las autoridades gubernamentales. Fue la evidencia de que nuevas fronteras se estaban construyendo y así actores distantes en otros temas o en otros momentos entraron a formar parte del respaldo ampliado a la propuesta.

Los elementos de significado y la relación entre ellos son absolutamente relevantes pues hacen al determinante interno del significado ideacional. La posición de cada elemento no es igualmente importante en esa construcción de significado: hay algunos nodales en torno al cual se disponen los otros para formar la red. Por tanto, las modificaciones en el peso relativo de los elementos ideacionales de las asignaciones familiares tenían capacidad de impactar en el significado dado al nuevo programa. Esto no desconoce el entorno del que formaba parte la idea (filosofía pública) y que en su momento operó como influjo externo a nivel cognitivo y normativo.

Se constató que la alteración relacional de los elementos del significado de transferencias de renta no se produjo. Podría haber redibujado el escenario, cambiar el protagonismo de los actores y dialogar a partir de otro guion; sin embargo, esta investigación demostró que, lejos de eso, lo que se hizo fue renovar el proyecto de la modernización conservadora. Se mostró empíricamente cómo en el nivel programático las habilidades discursivas anunciaron un cambio pero el nivel operativo volvió sobre el punto nodal de la filosofía pública de la época y reforzó la red tradicional tanto en sus elementos de justificación (cognitivos) como de legitimación (normativos). Esto supuso un cambio marginal por el cual se reorganizó la jerarquía entre los elementos

ideacionales, que movilizó el significado de la idea pero distó mucho de lo que significa reemplazar los elementos nodales para componer una idea innovadora.

Esta última etapa del nivel de medidas más específicas completó el diseño de la solución política mediante la calibración de herramientas. Ese diseño discursivamente se realizó de acuerdo a las decisiones progresistas programáticas pero paradójicamente condensó con mayor correspondencia la filosofía continental conservadora, en cuanto a la inversión social operacionalizada mediante transferencias de renta condicionadas. Ello significó la refrendación de las ideas de fondo promocionadas a través de eficientes habilidades discursivas de diversas fuentes institucionales (tradicionales y nuevas) y de la comunidad epistémica local. Asimismo, supuso un encuadre tecnificado que terminó de perfilar herramientas propias de la innovación política.

En el encuadre tecnificado distintivo de Uruguay no se cumplió lo que señalan gran parte de los analistas en el sentido de que en el mundo priman procesos de *policy learning*, por el cual son las comunidades epistémicas las que direccionan con sus marcos referenciales ciertas políticas sectoriales. Por el contrario, el gobierno tomó decisiones políticas, solicitó a los expertos que las tradujeran a mecanismos operativos y esos expertos materializaron los deseos. Con la tecnificación de los procesos político-decisionarios se redujo el acceso social a la construcción democrática de las políticas y, por otra parte, se instaló la creencia de que la ciencia identifica la mejor solución y está libre de riesgos, porque aplica métodos racionales y lógicos de investigación. Así, la ciencia es utilizada como fuente de autoridad para la acción política y anula las controversias. Con este corrimiento hacia la tendencia continental y alejamiento de incipientes formatos alternativos en nuestro país (germen de renta básica universal), se consolidó un referencial que se presentó como progresista pero no fue más que una versión nacionalizada de la idea conservadora difundida por todo el continente.

La desagregación del proceso en una etapa de adopción adaptada y adaptación propiamente dicha, permitió tensionar el análisis hasta las expresiones más básicas de la innovación política. Así se pudo observar que la parafernalia discursiva tanto política como social de las interacciones no opacó el hecho de que no hubo cambio radical sino un tradicional ajuste marginal súbito. Esto implica que el nombre Nuevo régimen de asignaciones familiares es pretensioso, pues no se creó un nuevo sistema; solo se recalibraron algunas decisiones previas. Más que alcanzarse un nuevo punto de equilibrio lo que se obtuvo fue una leve fluctuación dentro de la pauta de la trayectoria histórica de la política de transferencias de Uruguay.

Se alude a leve fluctuación porque se mantuvieron diferentes sistemas de asignaciones familiares sin desdibujar brechas entre tributarios con trabajo formal y tributarios sin trabajo lo que alejó la posibilidad de universalizar el derecho a una transferencia básica por niño impactando significativamente en aquellos más vulnerables. En su lugar, el Nuevo régimen de asignaciones familiares reforzó la idea de porción de población para cuya subsistencia hay que transferir beneficios que no ayudaron a financiar. No permitió hacer visible y exaltar la alternativa de un sistema único bajo la noción de ciudadano sujeto de derechos, capaz de limitar paulatinamente la desigualdad que el mercado genera en su libre funcionamiento.

En suma, el estudio constató que el nivel cognitivo permitió identificar problemas que en el plano normativo fueron valorados en función del modelo difundido por programas estandarizados. En consecuencia, se optó por consolidar las asignaciones familiares en un sentido que le daba a este tipo de herramientas, una esencia modeladora de comportamientos hacia el posterior desempeño en el mercado de empleo. Nada de esto fue expuesto explícitamente pero en gran parte de los discursos pudo identificarse una serie de operaciones eufemísticas que permitieron versionar los discursos y hablar en términos más progresistas. La búsqueda de resultados en el plano de las oportunidades a aprovechar cobró hegemonía por encima de la trayectoria, también posible, de la universalidad básica. Demostró que las ideas filosóficas que dieron fundamento a las políticas y los programas no cambiaron aunque sustentaran lo contrario; las decisiones de 2008 sobre transferencias de renta en Uruguay son reflejo de la capacidad de imperturbabilidad de las ideas de la economía neoliberal y el conservadurismo social.

En definitiva, lo que podría haber sido una innovación para renovar o completar el sistema de bienestar terminó siendo un componente agregado que desentona dentro del escenario instituido. El capital y el trabajo formal se mantuvieron en competición con la asistencia social en la puja por eventuales subsidios con logros redistributivos muy diferentes. El conjunto de programas incluidos dentro de la política de asistencia en formato diferenciado de los programas propios del mercado laboral y los servicios universales significó moverse en parámetros no redistributivos, residuales, compensatorios, que administran la pobreza para que no se convierta en un problema político.

Se combinaron dos paradigmas de bienestar que son incongruentes pero cuya congruencia se fuerza con definiciones programáticas y operacionales que se anexan al sistema imperante. Esto no sin generar una gran tensión entre el nuevo modelo y los

procedimientos tradicionales que, a pesar de promocionar las bondades de la innovación, no solo no logran borrar el clivaje entre ambas concepciones sino que reeditan la construcción de subjetividades distintas, que consolidan imaginarios colectivos. Imágenes, concepciones y discursos sobre los unos y los otros, configuradas por el propio Estado a partir de la escisión en el sistema de bienestar.

Para finalizar, algunas reflexiones más alejadas del caso específico y relacionadas con la investigación en general. En primer término, es necesario realzar el estudio de caso como estrategia que contribuye al conocimiento exhaustivo, al desarrollo de conceptos y de hipótesis. Complementariamente, volver a destacar la amplitud teórica que se apoyó en una perspectiva paradigmática combinada, haciendo jugar subsidios teóricos que fueron más allá de actores políticos limitados por estructuras de incentivos, cultura organizacional o reglas históricamente establecidas dependientes de la ruta. Tales marcos permitieron analizar las continuidades en el largo plazo, así como observar la esencia casi imperceptible y poco estudiada de las fluctuaciones en momentos específicos, incluyendo en las reflexiones a las habilidades ideacionales e interactivas del discurso de los agentes políticos. Todo ello basado en el rendimiento del modelo utilizado para exponer la variable dependiente, que aportó elementos para especificar el cambio de las políticas públicas en general y de las transferencias de renta en Uruguay en particular.

Las decisiones sobre cómo delimitar la variable dependiente tienen implicancias en la consideración de los propulsores de cambio tanto como en los posibles patrones generales de cambio político. Su concisa delimitación permitió distinguir lo que es un auténtico viraje a un nuevo equilibrio de aquello otro que constituye una fluctuación sin clivajes relevantes en la política vigente. Este tipo de tratamiento según ritmo y direccionalidad acumulada logró mayor precisión para caracterizar la dinámica de los *policies changes*. En efecto, con la estructura de seis niveles adoptados para definir la variable dependiente y los cuatro patrones de cambio señalados, se accedió a tipos adicionales para describir el desarrollo del cambio político.

Aun reconociendo que más investigación es necesaria para identificar otros resultados, los hallazgos de esta investigación pueden ser replicados para analizar diferentes entidades (organismos locales, nacionales o internacionales, diferentes niveles de gobiernos locales, entidades privadas) o para visualizar en qué contextos prevalecen determinados tipos de pautas. Contribuye a la investigación de procesos de políticas, al estudio de los patrones y las interacciones que caracterizan a las políticas públicas en un tiempo delimitado. Sin duda, el desafío mayor lo constituye dirimir si el cambio

incremental analizado en el punto de inflexión que toma esta investigación (2008) en verdad es parte de un cambio revolucionario a largo plazo de la protección social como sistema coherente y cohesivamente articulado.

Referencias bibliográficas

- Adler, E. & Haas, P. M. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390.
- Alasuutari, P. (junio de 2015). *The Discursive Side of New Institutionalism*. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=sih&AN=102446043&lang=pt-br&site=ehost-live>
- Álvarez Leguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En Barba Solano, C. C. & Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* (pp. 251-284). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/BarbaSolano-Cohen.pdf>
- Amarante, V., De Melo, G., Vigorito, A. & Machado, A. (2008). *Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares*. Montevideo: Convenio Udelar-MIDES, informe final.
- Amarante, V., Arim, R. & Vigorito, A. (2012). La selección de beneficiarios del PANES. En Amarante, V. & A. Vigorito, *Investigación y políticas sociales La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* (pp. 29-37). Montevideo: Udelar-CSIC.
- Amarante, V. & Vigorito, A. (2012). Los efectos e impactos del PANES. En V. Amarante, V. & A. Vigorito (comps.) *Investigación y políticas sociales: la colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* (pp. 39-56). Montevideo: Udelar-CSIC.
- Ancelovici, M. & Jenson, J. (2013). Standardization for Transnational Diffusion: The Case of Truth Commissions and Conditional Cash Transfers. *International Political Sociology*, 7(3), 294-312.
- Área de Gestión y Evaluación-OPP. (2008). *Monitor de la Agenda de Gobierno. El Plan de Equidad y la Reforma de Asignaciones Familiares*. Montevideo: OPP.
- Área de Gestión y Evaluación del Estado-OPP. (2009). *Análisis del impacto de la universalización de Asignaciones Familiares y de la implementación de una Renta Básica*. Montevideo: OPP.
- Arim, R., Cruces, G. A. & Vigorito, A. (2009). *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. Montevideo. CEPAL.
- Arregui, C. (2017). Una mirada crítica sobre la evaluación y el uso de información en las políticas sociales. En Fernández Soto, S. (org.) *Estados y políticas sociales: los*

programas de transferencias de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina (pp. 183-202). Buenos Aires: Espacio Editorial.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (s/f) Biografías. Santiago Levy Algazi. Recuperado de http://web.archive.org/web/20080617142206/http://www.iadb.org/aboutus/iv/ma_levy.cfm?language=spanish
- Banco Mundial (BM) (2006). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Montevideo: BM.
- Barba, C. & Valencia, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En Barba, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas Críticas sobre la Cohesión Social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (195-223). Buenos Aires: CLACSO.
- Bastagli, F. (2009). From social safety net to social policy?: the role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. *Working Paper*, 60. Recuperado de <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper60.pdf>
- Béland, D. & Cox, R. H. (2011). *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press.
- Béland, D., Foli, R., Howlett, M., Ramesh, M. & Woo, J. J. (2018). Instrument constituencies and transnational policy diffusion: the case of conditional cash transfers. *Review of International Political Economy*, 0(0), 1-20. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1470548>
- Béland, D. & Powell, M. (2016). Continuity and Change in Social Policy. *Social Policy & Administration*, 50(2), 129-147. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/spol.12207>
- Béland, D. & Waddan, A. (2015). Breaking down ideas and institutions: the politics of tax policy in the USA and the UK. *Policy Studies*, 36(2), 176-195.
- Bell, S. (2011). Do we really need a new ‘constructivist institutionalism’ to explain institutional change? *British Journal of Political Science*, 41(04), 883-906.
- Biesenbender, S. & Tosun, J. (2014). Domestic politics and the diffusion of international policy innovations: How does accommodation happen? *Global Environmental Change*, 29, 424-433. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.001>
- Braun, D. (1999). Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. En Braun, D. & Busch, A. (eds.). *Public policy and Political Ideas* (pp. 11-29). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Brooks, S. M. (2015). Social Protection for the Poorest. *Politics & Society*, 43(4), 551-582.

- Brovia, M. L. (2010). *Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo (Comentarios de Seguridad Social)*. Montevideo: Asesoría General en Seguridad Social-BPS.
- Bucheli, M. (1997). *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay*. Montevideo: CEPAL. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11362/28637>
- Bucheli, M., Cabella, W. & Vigorito, A. (2005). *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- Buquet, D. & Chasquetti, D. (2005). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de ciencia política (Santiago de Chile)*, 25(2), 143-152. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200006>
- Busch, A. (1999). From “hooks” to “focal points”: the changing role of ideas in rational choice theory. En Braun, D. & Busch, A. (eds.). *Public policy and Political Ideas* (pp. 30-40). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Cámara de Representantes (2007a). *Repartido N° 1143. Asignaciones familiares*. Montevideo: Comisión de Seguridad Social.
- Cámara de Representantes (2007b). *Diario de Sesión 3473* (pp. 85-94). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Cámara de Representantes (2007c). *Asignaciones familiares. Versión Taquigráfica N° 1388, 12 de diciembre de 2007*. Montevideo: Comisión de Seguridad Social.
- Cámara de Senadores (2007a). *Sistema de asignaciones familiares. Visita de la Señora Ministra de desarrollo social y su equipo. Distribuido N° 2027, 12 de octubre de 2007*. Montevideo: Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.
- Cámara de Senadores (2007b). *Sistema de asignaciones familiares. Visita de la Señora Ministra de desarrollo social y su equipo. Distribuido N° 2109, 8 de noviembre de 2007*. Montevideo: Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.
- Cámara de Senadores (2007c). *Sistema de asignaciones familiares. Distribuido N° 2030, 16 de noviembre de 2007*. Montevideo: Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.
- Cámara de Senadores (2007d). *Diario de Sesión 187* (pp. 294-301). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Capano, G. & Howlett, M. (2009). Introduction: the determinants of policy change: advancing the debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), 1-5.
- Caristo, A. (2005). Asignaciones familiares en Uruguay. *Comentarios de Seguridad Social*, (8), 21-32.
- Carstensen, M. B. (2015a). Bringing Ideational Power into the Paradigm Approach: Critical Perspectives on Policy Paradigms in Theory and Practice. En Hogan, J. &

- Howlett M. (eds.) *Policy Paradigms in Theory and Practice* (pp. 295-318). London: Palgrave Macmillan. Recuperado de https://doi.org/10.1057/9781137434043_14
- Carstensen, M. B. (2015b). Conceptualising Ideational Novelty: A Relational Approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(2), 284-297. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12030>
- Carstensen, M. B. & Matthijs, M. (2017). Of paradigms and power: British economic policy making since Thatcher. *Governance*, 0(0), 1-17. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12301>
- Casey, B. H. (2009). El aprendizaje entre países: mercado de trabajo y políticas sociales. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 62(4), 3-21.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. & Rossel, C. (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cejudo, G. M. (2008). *Discurso y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista (Discourse and Public Policy: A Constructivist Approach)*. Documento de Trabajo del CIDE (205). Recuperado de <http://www.libreriaciide.com/librospdf/DTAP-205.pdf>
- Chindarkar, N., Howlett, M. & Ramesh, M. (2017). Introduction to the Special Issue: “Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges”. *Public Administration and Development*, 37(1), 3-14.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bdptc/>
- Cox, R. H. & Béland, D. (2013). Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability: Valence and Sustainability. *Governance*, 26(2), 307-328. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12003>
- Cruz-Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración & Desarrollo*, 39(54), 99-118.
- da Silva, E. Z., Kauchakje, S. & Delazari, L. S. (2017). La política de persuasión del Banco Mundial en sus informes de desarrollo mundial (1990-2015). *América Latina Hoy*, (75), 75-100.
- da Silva e Silva, M. O. (2014). *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez.
- da Silva e Silva, M. O. (coord.). (2016). *O Bolsa Família: verso e reverso*. Campinas: Papel Social.

- De La O, A. L. (2015). *Crafting policies to end poverty in Latin America. The quiet transformation*. New York: Cambridge University Press.
- De Melo, G. & Vigorito, A. (2007). *Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares. Informe final de consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo*. Santiago de Chile: OIT.
- Departamento Análisis y Estudios Sociales. (2013). *¿Qué es el índice de carencias críticas?* Montevideo: DAES-DESyTC-DINEM MIDES.
- Do Nascimento, E. & Aguiar, M. (2006). *Bolsa Escola: historia y evolución*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150153s.pdf>
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through— “Science” or Inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153-157. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/973640>
- Durnova, A., Fischer, F. & Zittoun, P. (2016). Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. En B. G. Peters & P. Zittoun (eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 35-56). London: Palgrave Macmillan.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/258557>
- Ferreira, F. H. & Robalino, D. A. (2010a). *Social protection in Latin America: achievements and limitations*. Policy Research Working Paper 5305. World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/226681468053951908/pdf/WPS5305.pdf>
- FESUR (2004). *Aportes comparados para el desarrollo de políticas sociales en Uruguay ante un nuevo gobierno: en la búsqueda de un buque insignia* (Relatoría). Montevideo.
- Filgueira, F. (1994). El crecimiento hasta el límite del Estado Social batllista. En C. Filgueira, C. & Filgueira, F. (eds.) *El largo adiós al país modelo* (pp. 11-100). Montevideo: Arca.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En Roberts, B. (comp.) *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: Flacso/SSRC.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2(22), 17-46.

- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press.
- Fischer, F. & Forester, J. (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: University College London Press.
- Franzoni, J. M. & Voorend, K. (2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, 11(2-3), 279-298.
- Frente Amplio. (1998). Grandes líneas programáticas y propuestas de Planes de gobierno. Presentado en *III Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Alfredo Zitarrosa”*. Montevideo.
- Frente Amplio. (2003). Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Presentado en *IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio*, Montevideo.
- Frente Amplio. (2007). El Uruguay democrático. En *El V Congreso Ordinario del Frente Amplio “Compañero General Liber Seregni”*. Montevideo.
- Garcé, A. (2000). Tres fases en la relación entre intelectuales y poder (1830-1989). En De Armas, G. & Garcé, A. (eds.) *Técnicos y política. Saber y poder: Encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo* (pp. 55-84). Montevideo: Trilce.
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, 22(1), 199-226.
- Garretón, M. A. (2001). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, 9, 41-52.
- Gilardi, F. (2016). Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 8-21.
- Gouin, R. & Harguindéguy, J.-B. (2008). ¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas?: un análisis comparado. *Revista de estudios políticos*, (142), 43-68.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(01), 1-35.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Harguindéguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

- Hecló, H. (1974). *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Holzinger, K. & Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European public policy*, 12(5), 775-796.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2007). Re-visiting the new orthodoxy of policy dynamics: the dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change. *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.
- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-84.
- Klingler-Vidra, R. (2016). Diffusion and adaptation: why even the Silicon Valley model is adapted as it diffuses to East Asia. *The Pacific Review*, 29(5), 761-784. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1022592>
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
- Kuhn, T. S. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Buenos Aires: FCE.
- Lavinas, L. (2014). Políticas sociales en América Latina en el Siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Desarrollo Económico*, 54(212), 3-34.
- Legro, J. W. (2000). The Transformation of Policy Ideas. *American Journal of Political Science*, 44(3), 419-432. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2669256>
- Levy, S. & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progreso - Oportunidades de México*. México: BID-Planeta.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/973677>
- Maldonado, C. & Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mariño, N., Noboa, C. & Parada, C. (2009). Las asignaciones familiares como salario indirecto: una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo. *Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica*, (8), 38-52.
- Marsh, D. & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, 30(3), 269-288.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

- Martínez, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J. & Hathaway, P. L. (2007). The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Mehta, J. (2010). The varied roles of ideas in politics. Ideas and politics in social science research. En D. Béland, D. & Cox, R. (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 23-46). New York: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (1991). La seguridad social en América Latina. En BID (comp.). *Proceso económico y social en América Latina. Informe 1991*. Washington: BID.
- Meseguer, C. & Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y gobierno*, 15(2), 315-351.
- Midaglia, C. (2009). Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. En Quiroga, Y., Canzani, A. & Ensignia, J. (comps.). *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur* (pp. 183-219). Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Midaglia, C. (2012a). La perspectiva de la Udelar. En Amarante, V. & Vigorito, A. (eds.). *Investigación y políticas sociales: la colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* (pp. 85-91). Montevideo: Udelar-CSIC.
- Midaglia, C. (2012b). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad*, (239), 79-89.
- Midaglia, C. & Antía, F. (2015). *Revisando los procesos de universalización de las políticas sociales en América Latina: análisis del caso uruguayo*. (Documento On-line); 01/15.
- Midaglia, C., Carneiro, F., Castillo, M., Fuentes, G., Villegas Plá, M. B. & Antía, F. (2017). *Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado*. Montevideo: ICP-FCS. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2017/06/Coaliciones-y-bienestar2.pdf>
- Midaglia, C., Castillo, M. & Fuentes, G. (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 123/154.
- Midaglia, C. & Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay. En Barba Solano, C. C. & Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* (pp. 225-250). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/BarbaSolano-Cohen.pdf>

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2009). *Infomides 21*. Montevideo: MIDES.
- Morais de Sá e Silva, M. (2017). *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*. Cham: Palgrave-Macmillan.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Bristol-Chicago: The Policy Press.
- Muller, P. (2011). La producción de las políticas públicas. *Revista Innovar Journal*, 12, 65-75.
- Nahrath, S. (1999). The Power of Ideas in Policy Research: A Critical Assessment. En Braun, D. & Busch, A. (eds.). *Public policy and Political Ideas* (pp. 41-60). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Notaro, J. & Fernández, C. (2012). El origen de los Consejos de Salarios en Uruguay. *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, (28), 161-185.
- Noya, N. & Laens, S. (2000). *Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Observatorio de Programas e Indicadores-MIDES (2010). Gasto Público Social 2008: confirmación de tendencias y prioridades. *ConTexto*, (2), 1-9. Recuperado de <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/408>
- Osorio, C. (2014). *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (53), 31-48. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>
- Osorio, C. (2017). ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (68), 38, 75-112.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice. En Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (eds.) *Theories of The Policy Process* (pp. 21-64). Cambridge: Westview Press.
- Paulo Bevilacqua, L. (2014). *La administración pública en la gestión de las asignaciones familiares*. Informe interno del Proyecto Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado. Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE) (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo (Argentina). Montevideo: DTS-FCS.
- PEGNet (s/f). *First Best Practice Award at PEGNet Conference 2009*. Recuperado de <http://www.pegnet.ifw-kiel.de/best-practice/pegnet-best-practice-award-2009>

- Pereira, C. P. (2016). *Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. São Paulo: Cortez Editora.
- Pérez, L. (2013). *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos*. Montevideo: Udelar-FCS.DTS.
- Peters, B. G., Pierre, J. & King, D. S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1.275-1.300. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>
- Phillips, N., Lawrence, T. B. & Hardy, C. (2004). Discourse and Institutions. *The Academy of Management Review*, 29(4), 635-652. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/20159075>
- Pierson, P. (2006). Sobrellevando la austeridad permanente. *Zona abierta*, 114, 1-15.
- Poder Legislativo. *Consejo de Salarios (1943)*. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=10449&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=
- Porto de Oliveira, O. & Pimenta de Faria, C. A. (2017). Policy transfer, diffusion, and circulation. Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos*, 36(01), 13-34. Recuperado de <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010001>
- Quiroga, Y., Canzani, A. & Ensignia, J. (comps.). (2009). *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Raichelis, R., Fernández, S. & Tripiana, J. (2016). O trabalho como categoria central e a divisão sociotécnica do trabalho institucional nas políticas sociais. En da Silva e Silva, M. O. (coord.) *O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina. Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai* (pp. 249-278). São Paulo: Cortez Editora.
- Rawlings, L. B. (2005). A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes. *International Social Security Review*, 58(2/3), 133-161.
- Risse, T. (2000). "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. *International Organization*, 54(1), 1-39.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.
- Santos, S. (2006). *Los orígenes del régimen de Asignaciones familiares en el Uruguay*. Montevideo: Asesoría General en Seguridad Social-BPS.

- Scardino Devoto, A. (2006). *La recaudación de los recursos en los modelos contributivos. El caso uruguayo*. Montevideo: Asesoría General en Seguridad Social-BPS.
- Schmidt, V. A. (2008a). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2008b). Institutionalism. En Gibbons, M. T. (ed). *The Encyclopedia of Political Thought*. Doi [10.1002/9781118474396.wbept0513](https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept0513)
- Schmidt, V. A. (2010). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. En Béland, D. & Cox, R. (eds.) *Ideas and politics in social science research* (pp. 47-64). New York: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106-126.
- Schmidt, V. A. (2014). *La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso?: Experiencias internacionales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización: programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: ONU.
- Shipan, C. R. & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. & Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? *Annual review of sociology*, 33, 449-472.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), 250-278.
- Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual review of political science*, 4(1), 21-41.
- Valencia, E. (2008). Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations. *Annual review of sociology*, 34, 475-499.
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vargas, L. H. (2014). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de Bolsa Família en el Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Villegas Plá, M. B. (2015). Pensadores y pobreza. El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(224), 71-102.

- Voß, J.-P. & Simons, A. (2014). Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. *Environmental Politics*, 23(5), 735-754. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09644016.2014.923625>
- Weible, C. M., Heikkila, T. & Sabatier, P. A. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(2), 262-295.
- Weyland, K. (2007). *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 57, 117-143.
- White, L. G. (1994). Policy Analysis as Discourse. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3), 506-525. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/3325389>
- Wood, G. & Gough, I. (2006). A comparative welfare regime approach to global social policy. *World development*, 34(10), 1.696-1.712.
- Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Zittoun, P. (2009). Understanding policy change as a discursive problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 65-82. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13876980802648235>
- Zittoun, P. (2015). From Policy Paradigm to Policy Statement: A New Way to Grasp the Role of Knowledge in the Policymaking Process. En Hogan, J. & Howlett M. (eds.) *Policy Paradigms in Theory and Practice* (pp. 117-140). London: Palgrave Macmillan. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/279845482_Policy_Paradigms_in_Theory_and_Practice_Discourses_Ideas_and_Anomalies_in_Public_Policy_Dynamics