

Trabajo final de Investigación de Grado

**La influencia del programa Bolsa
Familia en el diseño del PANES.**

**Un análisis desde la teoría de la difusión de políticas en
Relaciones Internacionales**

Alicia Acosta Pereyra

Tutor: Dr. Camilo López Burian

Universidad de la República

Facultad de Derecho

Licenciatura en Relaciones Internacionales

2017

Montevideo

Agradecimientos

A mi tutor Camilo López, quien me contagio el ánimo por la investigación académica y que fue infinitamente dedicado con el presente trabajo.

A mi madre quien fue el pilar más importante para que pueda realizar la carrera.

A mis familiares y amigos, que hicieron mi proceso de investigación más amigable.

Índice

1. Introducción.....	4
2. Tema, problema, y pregunta de investigación	5
3. Marco teórico	7
4. Métodos y datos	10
5. Análisis	11
5.1 Los antecedentes de una relación y un equipo de cuadros en formación y en relación con el afuera.....	11
5.2 El problema.....	12
5.3 Alternativa	13
5.4 Oportunidad	22
5.5 Desenlace	23
5.6 El mecanismo heurístico cognitivo de Weyland como posible explicación.....	31
6. Conclusiones.....	33
Anexo	39
Listado de entrevistados	39
Referencias bibliográficas	40

1. Introducción

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar si la Teoría de la Difusión de Políticas de Kurt Weyland (2007), la cual señala principalmente que ciertas instituciones o políticas son difundidas y pueden estar en funcionamiento en más de un país a la vez, es coherente para analizar el caso del primer programa de transferencias condicionadas (PTC) hecho en Uruguay, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. El mismo es conocido por su sigla, como PANES y fue implementado durante los años 2005 a 2007, dando lugar a lo que en el campo de las Relaciones Internacionales se conoce como *policy diffusion*.

El punto central del trabajo fue analizar si la Teoría de Weyland (2007) es una herramienta útil para la comprensión del caso de Uruguay, identificando el o los programas de transferencias monetarias condicionadas que fueron utilizados para la elaboración del PANES. Se intentó comprender si el PANES cumple con los tres elementos esenciales de la Teoría de Weyland. A saber, se identificó si el programa uruguayo se enmarcó dentro de la expansión regional de los PTC, si la proximidad geográfica o convergencia regional fue un factor decisivo para la implementación de este programa y cuáles son los rasgos característicos que hicieron al PANES singular, pero también si mantuvo una matriz común con los demás programas de transferencias regionales.

El trabajo se estructura de la siguiente forma, en un primer apartado serán expuestos al lector el tema, problema, pregunta de investigación y los objetivos tanto general como específicos. A continuación, en el siguiente apartado se desarrolla el marco teórico pertinente a la investigación. En el marco teórico se presenta la Teoría de la Difusión de Políticas de Kurt Weyland (2007), y el esquema propuesto por John Kingdon (1984) que toma una estructura “problema, alternativa, oportunidad y desenlace” con la cual se organiza el trabajo. Posteriormente se presenta la metodología y datos empleados. Luego se procede al análisis en donde se expone el argumento en que se sostiene el trabajo, y luego se identifican los elementos de la Teoría de Weyland (2007) a través de la estructura propuesta por Kingdon. Finalmente se destina un apartado a las conclusiones finales del trabajo en donde se evalúa si el programa uruguayo se enmarca o no dentro de lo que se conoce como *policy diffusion* en el marco disciplinario de las Relaciones Internacionales.

2. Tema, problema, y pregunta de investigación

La creación del PANES implicó la creación del primer PTC en Uruguay, al igual que estaba sucediendo en toda la región latinoamericana desde la década de 1990. El programa uruguayo se enmarcó en el auge y desarrollo de estos programas de combate a la pobreza que se encargan principalmente de destinar una transferencia monetaria a sus beneficiarios.

Se entendió entonces que el tema del presente trabajo de investigación lo constituye la influencia del Programa Bolsa Familia (PBF) como oportunidad para resolver el *problema* uruguayo. Partiendo de la idea que Uruguay en el año 2000 comienza a tener altos índices de pobreza y que fueron demostrados en varios estudios, y dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, se considera que el país atravesaba un problema crucial a resolver por el gobierno: la pobreza. Ante tal problemática el país observó en un programa cercano como el Bolsa Familia (BF) una solución posible.

Ante la problemática, comenzaron a barajarse posibles alternativas, entre ellas dentro de la coalición frenteamplista emergió la posibilidad de crear un Plan de Emergencia para combatir los altos índices de pobreza. Si bien se conoce que la idea del Plan de Emergencia estuvo instalada en el Frente Amplio (FA) desde el 1999 aproximadamente, la misma fue ganando adeptos, y “puliéndose” hasta llegar a pensarse en un PTC de alcance nacional.

Fue así, que en el año 2005 se dio lo que en términos de Kingdon (1984) se conoce como “*policy window*”, la convergencia de tres corrientes, el *problema*: la pobreza, la *solución*: la creación de un programa de transferencias monetarias, y la *política*: el FA ocupa el gobierno y tiene la oportunidad de llevar a cabo el Plan de Emergencia, en formato de transferencia condicionada, tomando la experiencia brasileña como un ejemplo clave, utilizando los vínculos estrechos con Brasil. Como surge de las entrevistas, el FA y el Partido de los Trabajadores (PT) tenían dentro de sus agendas reducir la desigualdad presente en sus sociedades, encuadrando dentro de sus políticas sociales, programas que atiendan a los más desprotegidos.

Finalmente, el desenlace provocó la creación del PANES con una duración prevista de dos años (2005 -2007) el cual estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), organismo ejecutor de dicha política social.

El problema de investigación consistió en analizar cómo influyó el PBF de Brasil en la creación del PANES en Uruguay, ya sea como ejemplo a seguir propuesto por el PT al FA, o como un caso de cooperación e intercambio entre los países.

La pregunta que guio la investigación fue ¿Cuánto condicionó la experiencia brasileña del BF al PANES y cómo?

La investigación tuvo como objetivo general, examinar si la Teoría de la Difusión de Políticas de Weyland (2007) contribuye sustantivamente a la comprensión del caso del PANES.

Mientras que los objetivos específicos fueron, definir brevemente las características de los PTC desarrollados en América Latina; comparar el PANES en Uruguay con el PBF en Brasil; analizar en qué grado la asunción del PT en Brasil, influencia la creación de un PTC por el FA en Uruguay; y fundamentar si estamos frente a un caso de difusión de política en la región, y cuál o cuáles mecanismos de la Teoría de Weyland (2007) lo explicarían.

3. Marco teórico

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, los fenómenos de difusión y transferencias de políticas son acontecimientos comunes entre los países, es así que surgió la Teoría de la Difusión de Políticas elaborada por Kurt Weyland (2007) con la cual se pretendió dar sostén al tema del presente trabajo. Mediante dicha teoría el autor busca fundamentar cómo es posible que las mismas políticas o instituciones estén presentes en países diferentes en un mismo tiempo y con las heterogeneidades que cada uno posee.

El trabajo se enfocó únicamente en lo que se consideró como un proceso de difusión de política: la instauración del PANES en el Uruguay en los años 2005 -2007, partiendo de los postulados de la teoría elaborada por Kurt Weyland (2007).

Según Weyland un proceso de difusión de políticas se caracteriza por poseer tres rasgos esenciales, a saber: i) la difusión de las políticas ocurre en “olas”, lo que significa que inicialmente hay pocos países adhiriéndose a la difusión, para luego aumentar en gran número, y finalmente descender; ii) ocurre generalmente entre países vecinos, de la misma región o que poseen convergencia geográfica y; iii) las políticas o instituciones se difunden manteniendo los rasgos centrales, con pequeñas divergencias en algunos de sus componentes (2007).

Asimismo, siguiendo al autor puede decirse que existen cuatro mecanismos posibles para la difusión de políticas:

1) Presión, la adopción de políticas está dada por la influencia de ciertos poderes hegemónicos o influyentes. Es decir, agentes con capacidad de impulsar ciertas políticas o instituciones. En dicho mecanismo la coacción es la base para la transmisión de políticas o instituciones.

2) Promoción, sucede cuando países periféricos captan nuevas ideas desde países centrales o instituciones. El proceso se da por la creencia de que ciertas normas o valores comienzan a visualizarse como cánones globales. Este mecanismo supone que los actores están condicionados por las ideas provenientes de países o instituciones reconocidas y basándose en lo que éstos hacen deciden sus acciones.

3) Aprendizaje racional, supone que las políticas son importadas una vez que son analizadas y comparadas, y cuando se supone que serán las que mayores beneficios otorgarán.

4) Heurístico cognitivo, los actores decidirán la adopción de una política o no en base a “atajos cognitivos”.

Los atajos cognitivos son:

- Disponibilidad, acontecimientos más próximos u ocurridos en países líderes llaman la atención.
- Representatividad, antes de que una experiencia sea evaluada exhaustivamente, es considerada como satisfactoria o exitosa.
- Anclaje, las políticas son copiadas pero con pequeñas variaciones marginales.

Utilizando como base la Teoría de la Difusión de Políticas (2007), la presente investigación intentó fundamentar que durante la implementación del PANES –la cual se inserta dentro de una ola de este tipo de políticas en la región-, el elemento “proximidad geográfica” y “similitud de las políticas con diferencias mínimas” (segundo y tercer elemento de la Teoría de Weyland), están presentes en dicho programa.

La proximidad geográfica es un factor a tener en cuenta en la instauración de un PTC. Como se sabe, Brasil es una potencia regional la cual a lo largo del tiempo ha establecido estrechos vínculos con Uruguay, y que sin duda la afinidad política entre el PT y el FA, durante los primeros años del siglo XXI¹, puede haber estimulado el desarrollo de un programa social de características muy similares al BF.

Se consideró que la Teoría de Weyland (2007) es pertinente ya que el desarrollo de políticas sociales en la región que adoptaban la modalidad de PTC fue tenido en cuenta para solucionar la problemática uruguaya. Esto provocó que el programa uruguayo se integre de varios aspectos de otros programas de transferencias contemporáneos, pero buscando mostrar que el PANES es una acumulación de experiencias regionales principalmente brasileñas.

La presente investigación buscó fundamentar a través de la Teoría de la Difusión de Políticas de Kurt Weyland (2007), que la difusión de un programa social desde Brasil hacia Uruguay se dio a través del mecanismo “Heurístico Cognitivo”, el cual presentó como principales atajos, la disponibilidad, la representatividad y el anclaje.

¹ Como se verá más adelante, el relacionamiento entre cuadros del FA y el PT se remonta a la década de 1990.

Asimismo, se utilizó como herramienta la Teoría de John Kingdon (1984), por lo cual el análisis se desarrolló en una estructura “problema, alternativa, oportunidad y desenlace”.

Se entendió que Uruguay antes de la implementación del PANES, tenía un “problema”, los altos índices de pobreza resultantes de la crisis económica del 2000. Asimismo, el FA visualiza una “alternativa”, implementar un PTC en Uruguay, siguiendo la tendencia que en Latinoamérica se estaba dando. Es importante recalcar que la alternativa de Kingdon se vincula directamente con la Teoría de Weyland en lo que respecta a que Uruguay es parte al crear un PTC del auge regional de los mismos, lo que Weyland llama “olas” y que la proximidad geográfica es un factor a considerar ya que Uruguay se encuentra rodeado de países que ya venían experimentado con esta clase de programas.

Una vez que el FA ganó las elecciones y se encuentra gobernando, se le presenta la “oportunidad” para poner en marcha el PANES o lo que también se conoce como “*policy window*”. Para el autor, las ventanas políticas se abren cuando convergen tres corrientes, es decir que está presente un *problema* que en el caso uruguayo es la pobreza, una *solución* que es la implementación de un PTC y la *política* que permite que la coalición que deseaba implementar el programa pueda hacerlo efectivamente.

Finalmente, lo que se denomina “desenlace”, es la creación del PANES a cargo del MIDES. El desenlace de Kingdon será analizado con el tercer elemento de la Teoría de Weyland, demostrando que tanto BF y PANES son programas similares, con cambios marginales.

El presente trabajo de investigación presenta una novedad, ya que se trata de analizar un fenómeno de las Relaciones Internacionales, utilizando una teoría que nace en la disciplina y que es poco utilizada. Como antecedentes, deben mencionarse al menos dos trabajos respecto al fenómeno de los PTC en América Latina y el Caribe. El primero, “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”², elaborado por Villatoro (2007) para presentarse en el seminario “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. El segundo, “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe”, elaborado por Cecchini y Madariaga (2011)³.

² Véase dicho trabajo digitalmente accediendo en el siguiente link:

http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf

³ Disponible accediendo en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence

4. Métodos y datos

Para este trabajo se realizó una revisión bibliográfica de seminarios, libros y revistas digitales, así como la realización de entrevistas a informantes calificados de la época estudiada.

Para la revisión bibliográfica se tuvieron en cuenta, artículos, libros y revistas digitales que abordaban la Teoría de la Difusión de Políticas de Weyland (2007), así como la estructura elaborada por Kingdon (1984) para facilitar el análisis. Precisamente para el modelo de Kingdon se utilizó el esquema propuesto por Adolfo Garcé (2014) en Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005- 2009).

En cuanto a la revisión de la prensa, esta fuente fue consultada precisamente para analizar los porcentajes de pobreza e indigencia presentes en el año 2004, fueron consultados los diarios El Observador y el Espectador.com.

La implementación de entrevistas fue llevada a cabo mediante un muestreo no probabilístico conocido como “bola de nieve”, para lo cual se partió de dos informantes calificados que estuvieron presentes en la época estudiada, y luego se les solicitó a ellos que señalaran qué otras personas estaban calificadas para ser entrevistadas guardando una relación con el tema en estudio.

Es así que se pudo llevar a cabo ocho entrevistas, las cuales fueron posibles gracias a la colaboración de autoridades del MIDES, así como de personas que formaron parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el momento estudiado. Además se contó con información de otros informantes, que si bien no están estrechamente vinculados al periodo estudiado, sirvieron de apoyo para corroborar ciertos hechos o indicar a las personas calificadas para la investigación.

5. Análisis

5.1 Los antecedentes de una relación y un equipo de cuadros en formación y en relación con el afuera

El argumento con el cual se construye el presente trabajo consideró que el lazo entre Brasil y Uruguay no nace en el año 2005, sino que el mismo se remonta a la década de 1990.

En el año 1990, la Intendencia de Montevideo se encontraba a cargo de Mariano Arana, perteneciente a la coalición frenteamplista. La Intendencia poseía una división de políticas sociales, en donde la red de gobiernos locales Mercociudades⁴ jugaba un rol muy importante. En esta red Mercociudades, la Intendencia de Montevideo a partir de 1990 comenzó a ser partícipe de los intercambios en temas referentes al desarrollo de políticas sociales de alcance nacional que se daban en las distintas ciudades pertenecientes al Mercosur, cabe mencionar entre ellas Porto Alegre, Mendoza, Rosario. Montevideo a través de Mercociudades comienza a participar del desarrollo e intercambio de políticas progresistas en la región, y ser parte del acumulado de información que se daba en esa época.

Asimismo debe agregarse al análisis que la Fundación Friedrich Ebert⁵, fue en aquel entonces un actor que dio plataforma a la acumulación de información sobre políticas sociales en la red Mercociudades. La FESUR se encargó y encarga de promover distintas actividades entre las cuales se encuentran: asesoramiento político, colaboración internacional, formación política, entre otras. Es decir que la FESUR actuó como catalizadora en aquel momento.

La acumulación sobre temas de políticas sociales nace y desarrolla en el gobierno local, en la Intendencia de Montevideo en 1990, la red Mercociudades sirvió para acercar experiencias e información de políticas sociales entre las autoridades de distintas

⁴ Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales alcaldes, intendentes y prefeitos de la región con el objetivo de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre los gobiernos locales de la región, según lo estipulado en sus Estatutos.

⁵ FESUR por su sigla. Es una Fundación de cooperación alemana, que se encarga de promover y consolidar la democracia social. Consúltese la web oficial de la fundación <http://www.fesur.org.uy>

ciudades. Asimismo FESUR actuó como catalizador de estas conexiones, acercando experiencias y sirviendo de soporte para que la información fluyera.

Se entiende que el vínculo entre estos cuadros político técnicos uruguayos y brasileños nace en la década 1990 en el gobierno local, y se traslada y forja hasta el año 2005, ya que un gran acumulado de trabajadores de la Intendencia de Montevideo, pasa a formar parte del equipo creador del PANES cuando el FA ocupa el gobierno nacional. Es importante destacar que los actores importantes en una etapa pre 2005 son la Intendencia de Montevideo, Mercociudades y FESUR.

5.2 El problema

En un contexto de post crisis⁶, el Instituto Nacional de Estadística – INE, constató que el país presentaba altos índices de pobreza e indigencia, situaciones que requerían la puesta en funcionamiento de medidas que atenuaran dicha situación de emergencia. En un mismo sentido, Amarante et al., afirman que la pobreza agudizada del país no había sido contrarrestada con ninguna medida, solamente con las Asignaciones Familiares de 2004. (2009: 4)

El Uruguay presentaba, no por primera vez altos índices de pobreza, pero sí en ese entonces comenzaron a tomar importancia las dimensiones que esta estaba alcanzando. Se comenzaron a revelar altos índices de pobreza infantil, lo que se conoce como infantilización de la pobreza, así como mayores dificultades para superar dicha situación.

El país presentaba un problema que requería de una pronta solución, y que trajera resultados favorables rápidamente. En un mismo sentido la prensa difundía un informe:

En nuestro país, el empobrecimiento de la población alcanzó su máxima magnitud en el año 2003, agravando la situación de carencias y vulnerabilidad como resultado de la crisis económica y financiera acaecida un año antes, que llegó prácticamente a duplicar la pobreza en menos de una década. Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009)

Según los datos expuestos por el INE, la pobreza en el Uruguay alcanzó el 39.9% y la indigencia el 4.7% en el año 2004, siendo este periodo uno de los más críticos en cuanto a estos indicadores. Pobreza e indigencia frenaron su caída en 2015. (2016)

⁶ Se hace referencia a la crisis económica que atravesó el país y la región en el entorno al año 2002.

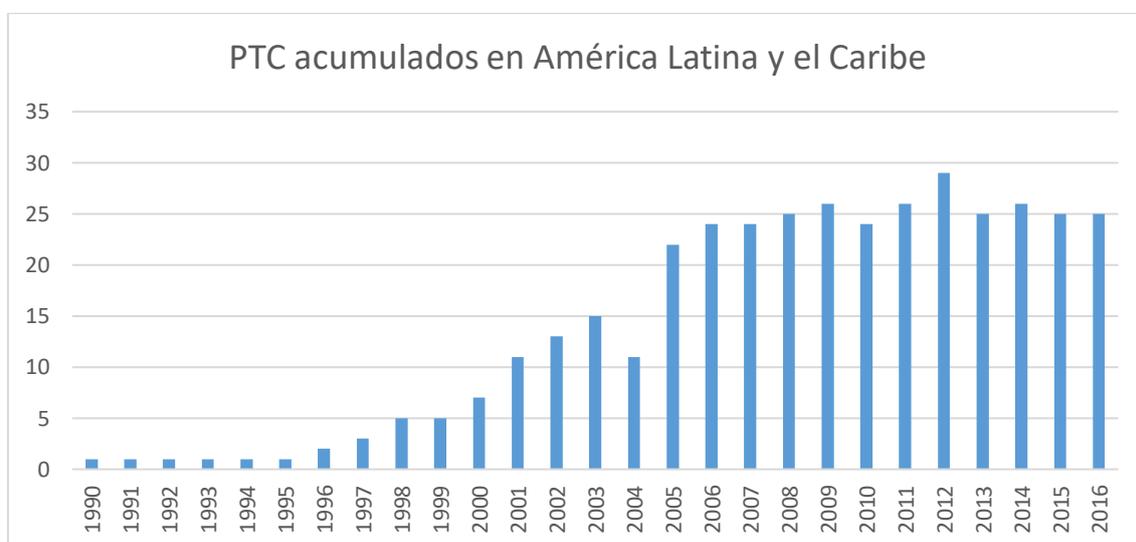
5.3 Alternativa

Como rasgo característico del siglo XXI en la región latinoamericana y del Caribe, se estaba produciendo un auge de los PTC. Varios países fueron desarrollando este tipo de programas para combatir la pobreza y desigualdad social que se agudizaba internamente en ellos.

La bibliografía que abarcó el fenómeno de los PTC es muy extensa. Esto se debe a que a partir de la década de 1990 dichos programas comenzaron a tener mayor protagonismo en nuestra región como medidas atenuantes frente a situaciones de pobreza o desigualdad social.

Puede verse el Gráfico 1 en donde se muestra la evolución a través de los años de los PTC en la región latinoamericana y del Caribe.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados de CEPAL.

Como queda en evidencia en el Gráfico 1, se ve claramente el punto uno de la Teoría de la Difusión de Weyland (2007). Los procesos de difusión de políticas se van acumulando a lo largo de los años conformando con el devenir del tiempo una especie de ola en forma de “S” acostada como se ve en la gráfica.

Los PTC, funcionan como un mecanismo de protección para combatir la desigualdad social y la pobreza en los países en donde se encuentran instaurados. Estos programas han gozado de un mayor desarrollo en nuestro tiempo, debido a que los primeros programas sociales orientados a destinar transferencias condicionadas, como lo son el caso de

Progres⁷ en México, y en Brasil, Bolsa Familiar para la Educación y el Programa de Garantía de Renta Familiar implementados en el año 1995 (antecedentes inmediatos del actual programa BF⁸), han tenido un éxito notorio. Los programas han sido visualizados internacionalmente como buenos ejemplos, e inclusive son promovidos por grandes organismos internacionales.

Se entiende asimismo que:

La proposición de políticas generales o programas específicos frente a la pobreza implica que ésta se ha convertido en una problemática de política pública. Efectivamente, en Brasil y México, antes de la generación de Bolsa Escola/Bolsa Familia y PROP la pobreza como problema social fue ganando legitimidad hasta convertirse en un problema asumido por el Estado. (Valencia, 2016: 3)

Hoy en día BF y Progres⁷ según Villatoro (2007), conforman los programas de disminución de pobreza de mayor amplitud en la región. Los PTC se han expandido a lo largo y ancho del continente latinoamericano, independientemente del signo político de los países, y de las realidades sociales que en cada uno de ellos existen.

En el caso de México, los PTC se dirigieron a superar la reproducción intergeneracional de la pobreza, especialmente rural [...] en Brasil, el objetivo planteado era influir en las tasas de trabajo infantil y garantizar la asistencia escolar de los estudiantes entre 7 y 14 años [...] Ambos programas pioneros pusieron énfasis en la relación entre el capital humano de las futuras generaciones (los niños/as y adolescentes) y la reproducción de la pobreza, pero con objetivos y desde perspectivas políticas diferentes. (Feijoo y Davolos, 2016: 3)

La particularidad que poseen estos programas, es su condicionalidad, la cual ha sido fuertemente criticada.⁹ La condicionalidad, corresponsabilidad o contrapartida como también se la denomina, actúa como un elemento clave para que el beneficiario de la transferencia continúe recibéndola.

Para que el beneficiario continúe haciendo uso de la transferencia que el Estado le otorga a través de la creación de un PTC, se encuentra sujeto al cumplimiento de ciertas

⁷ Implementado en el año 1997, también conocido por su sigla PROP.

⁸ Creado en 2003.

⁹ Véase: Villatoro, P. (Noviembre, 2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras.

actividades, que por lo general en Latinoamérica se vinculan a la asistencia de niños y adolescentes a centros educativos (la asistencia varía entre el 80% y 90%), controles periódicos de salud, en niños, y embarazadas, e inclusive participación en actividades comunitarias. (Villatoro, 2007: 11)

Entienden así Midaglia y Villegas:

Las contraprestaciones exigidas se centraron en el fomento de controles sanitarios y de la asistencia a centros de educación formal de la población de referencia, estimulando a los gobiernos latinoamericanos a realizar obras de infraestructura, así como a la instalación de un conjunto de servicios públicos básicos (centros de salud, escuelas, etc.), muchas veces, ausentes en el territorio nacional. (2016: 4-5)

La exigencia de condicionalidades trae como consecuencia que el Estado debe proveer una oferta amplia de los servicios públicos en los cuales deberán cumplirse las condicionalidades por parte de los beneficiarios. De no suceder un aumento en la oferta de dichos servicios, la demanda se encontrará insatisfecha, y por lo tanto, la condicionalidad no será cumplida (Borraz y González, 2007: 77).

En América Latina, los PTC han tenido un rasgo característico: las transferencias hacia los beneficiarios han sido generalmente monetarias, destinadas a reducir la pobreza, además por lo general quienes poseen la titularidad del beneficio son las mujeres. (Borraz y González, 2007: 83)

En este contexto, el FA se planteó llevar a cabo un Plan de Emergencia que cubriera a aquellas partes de la población que estuvieran desprotegidas o en situación de vulnerabilidad. Como se ha venido mencionando, la pobreza se estaba agudizando en Uruguay y la creación de un Plan de Emergencia tendría entre sus objetivos principales reducir tal problemática.

Desde el año 2003, en Brasil a través del PT encabezado por Lula da Silva, se habían nucleado varios programas sociales que databan de la década de 1990, en lo que actualmente se conoce como el Bolsa Familia.

En este modelo es que Uruguay ve una alternativa, una posible solución al problema que atravesaba nuestro país. Fue mediante el intercambio de conocimientos y experiencias con un país vecino, que había puesto en marcha ya hace unos pocos años un PTC, y que

estaba teniendo resultados positivos que Uruguay iría fortaleciendo la idea de implementar un programa de corte similar.

Asimismo, ambos países se encontraban en un momento en que estaban siendo gobernados por partidos de izquierda, por lo cual la convergencia hacia políticas de protección social fue aún mayor que en otros periodos en que no existía esta sintonía entre ambos países.

Como se mencionaba, de la crisis económica producida en el año 2002 el país sufrió una consecuencia directa: los altos niveles de indigencia y pobreza que fueron dados a conocer por el INE y que resultaban para nuestra sociedad insostenibles y que requerían de una solución inmediata.

Puede decirse que el FA barajaba la idea de solucionar dicho problema mediante la implementación de un PTC, lo que se comenzó a formular como el Plan de Emergencia en ese entonces. Dicho Plan de Emergencia sería el “buque insignia” del primer gobierno frenteamplista del Uruguay.

Los entrevistados revelan, que si bien el FA poseía la idea de favorecer a aquellos sectores más vulnerables antes de gobernar (ya desde 1990), la idea toma más fuerza con la crisis económica del 2002 y durante la transición de gobiernos hacia febrero de 2005, en donde el FA, decide encomendar la misión de crear un Plan de Emergencia a un grupo de académicos uruguayos.

Surge por lo tanto un ámbito no estructurado u organizado por el gobierno, unas instancias decisivas para que los creadores del PANES vivan de cerca las experiencias regionales de ciertos PTC. Se trata de un organismo internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que actúo como nexo en estas instancias de intercambios en materia de política social durante la transición de gobiernos.

Así lo entiende uno de los entrevistados:

En principio empezamos a trabajar con la academia, antes de recibir injerencia o incidencia de nadie, pero a su vez los organismos internacionales que siempre han trabajado en el Uruguay, y siendo este un primer gobierno que cambiaba la orientación en que venía el país, se ofrecieron a colaborar en particular, en lo que tiene que ver con el Ministerio respecto a las políticas sociales.

Fue el PNUD quien se ofreció a colaborar con técnicos y especialistas de la región que habían presenciado o protagonizado en sus países la puesta en marcha de sus correspondientes PTC, poniéndolos a disposición del grupo creador del PANES en una serie de seminarios organizados por dicho organismo internacional. Como señala un entrevistado, se trataba de un apoyo en “[...] sentido de consultorías, y en concreto se nos ofreció hacer unas jornadas con la situación de distintos países que tomaron la situación de la pobreza anteriormente a nuestro proyecto para ver en qué nos podían aportar”.

Es importante recalcar que en el procedimiento de creación del PANES, los académicos y especialistas estuvieron dispuestos a oír las experiencias regionales de los PTC. Mediante las instancias de intercambio organizadas por PNUD, los creadores del PANES estuvieron escuchando de primera mano las experiencias regionales con este tipo de programas. Asimismo, se trataba de un equipo compuesto en gran parte por académicos que venían estudiando ya hace años el desarrollo de estos programas en la región. Los entrevistados coinciden en que dichas instancias de intercambio con pares de otros países, escaparon de la órbita gubernamental y se centraron en la organización del PNUD. Es decir que fue este organismo quien ofició como promotor de los seminarios y no fue algo estructurado gubernamentalmente.

Surge de las entrevistas que los creadores del Plan de Emergencia, tenían conocimiento sobre algunas de las experiencias regionales en cuanto a PTC, a lo que se le añade la situación de que el PNUD, ofició como clave acercando a los uruguayos a esas experiencias regionales que fueron expuestas a los creadores del PANES a través de un seminario realizado en el año 2005, en el Hotel NH Columbia en Montevideo, Uruguay.

En estas instancias, que según se ha podido saber fueron al menos dos, participaron exponentes que generalmente habían trabajado en la órbita de los gobiernos de turno que llevaron adelante los PTC y conocían de primera mano los puntos positivos y negativos de dichos programas, así como el equipo encomendado por el Presidente para elaborar el Plan de Emergencia. Los exponentes con los que contó dicho seminario eran provenientes de Brasil, Argentina, Chile, México y Cuba.

El seminario realizado se tituló “*Taller sobre experiencias en programas de emergencia social*” y fue realizado en Montevideo durante el 31 de enero y el 01 de febrero de 2005.

Si bien los entrevistados coinciden con la idea de que todos los exponentes fueron relevantes, mayoritariamente señalan que la brasileña Ana Fonseca¹⁰ fue quien contó su experiencia y atrajo la atención del equipo creador del PANES. Particularmente la experiencia que ella contó fue desde dentro del PBF ya que estaba trabajando con el PT al momento de su diseño e implementación. Así lo afirmaba un entrevistado, “[...] hubo un aporte importante del PNUD, de una intelectual brasileña que estuvo en la estructura del gobierno cuando se implementó el BF”.

Además hay que destacar que la delegación brasileña fue la única que contó con dos exponentes. Por un lado Ana Fonseca, presentando el PBF y por otro, un intelectual vinculado particularmente a San Pablo, Marcio Pochmann¹¹ que expuso su experiencia pero desde ese municipio brasileño. En particular, este exponente mencionaba la estrategia paulista de combate a la pobreza, desempleo y desigualdad de renta.

A partir del análisis del documento que fue presentado por Ana Fonseca, puede verse como el PBF se constituye de una serie de programas anteriores: Bolsa Escola, Auxílio Gas y Cartão Alimentação. También se mencionan las características generales y los objetivos de BF, a saber: promover el alivio inmediato de las condiciones de privación y penuria de las familias por medio del aporte de renta; estimular el combate al hambre y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional; ofrecer la posibilidad del ejercicio de derechos sociales básicos (salud, educación y alimentación); incentivar y apoyar políticas y programas complementarios; estimular la integralidad, complementariedad y sinergia de las acciones sociales del Poder Público; y crear posibilidades de mejoras de las condiciones de vida, contribuyendo para la emancipación de los grupos familiares y de desarrollo de los territorios. Este documento muestra cómo fueron expuestos a los creadores del PANES los antecedentes históricos del PBF, los objetivos y las características principales del programa, lo cual fue un insumo para “pre formatear” el programa uruguayo.

Los entrevistados aseguran que todas las experiencias regionales que fueron expuestas en dicho seminario, fueron igual de enriquecedoras. Pero esto corrobora la idea de que el PANES no fue un plan aislado de la realidad regional que se venía dando en ese entonces, sino que se nutrió de los aspectos positivos y negativos de varios de los PTC establecidos

¹⁰ Analista en Políticas Sociales, PNUD - Brasil

¹¹ Ex secretario de Trabajo del Municipio de San Pablo.

en la región desde 1990. Tal es así que se expresaba en una entrevista que, “[...] nosotros vimos lo que habían hecho, y se resolvió hacer algo”.

Por lo tanto vemos que la experiencia brasileña al momento de idear el PANES fue tomada en cuenta. Los entrevistados confirman la idea de que se intentó adoptar las cosas positivas de cada país así como tratar de evitar los errores que los exponentes entendían que habían tenido sus programas.

Uno de los creadores del PANES afirma que “[...] sin duda, los antecedentes del PBF y los contactos que habían entre las fuerzas políticas de Brasil y Uruguay contribuyeron a que se preformateara este PANES”. La experiencia brasileña pesaba muchísimo en ese entonces. En el mismo sentido otro de los entrevistados señaló que:

Brasil a nivel conceptual sí era el espejo [...] el BF era el gran espejo contra el que cada uno se miraba. No era un formato que el brasileño ofreciera como paquete, no se trataba de que ellos te mostraban, venían y te instalaban.

El grupo creador del PANES, estaba integrado por ex funcionarios de políticas sociales de la Intendencia de Montevideo y académicos, por lo cual no debe dudarse que tenían estudiadas y conocidas las experiencias regionales de combate a la pobreza y a la extrema pobreza. Así expresaba uno de los entrevistados “[...] yo creo que sí, que gran trayecto al Plan de Emergencia tuvo mucha influencia de lo que estaba sucediendo en Brasil, pero no a partir de un intercambio planificado o un programa de cooperación técnica establecido”. Lo que sin duda nos retrotrae a las instancias de intercambio de experiencias organizadas por el PNUD ya mencionadas que sin duda, fueron muy oportunas para predeterminar lo que finalmente se dio a conocer en nuestro país como el PANES en el año 2005.

Es interesante que se haya revelado en las entrevistas que no hubo una mirada a un solo programa. Los entrevistados coinciden en decir que fueron analizados y tenidos en cuenta varios programas regionales. Por ejemplo, uno de los entrevistados afirmaba que de Argentina el programa uruguayo fue capaz de adaptar un elemento que estaba en funcionamiento en Mendoza. En Uruguay este elemento se dio a conocer como la Tarjeta Alimentaria, pero la idea partió de aquella provincia argentina, lo que hizo Uruguay fue coordinar con el Banco República Oriental del Uruguay, la implementación de esta tarjeta magnética en aquel entonces.

En un mismo sentido otro de los entrevistados afirmaba “[...] a mí se me transmitió en estas cuestiones casi de leyenda urbana que la Tarjeta Alimentaria, era un ejemplo de la aplicación de ese instrumento en alguna provincia Argentina, con alguna reformulación a las carencias del Uruguay”. A su vez considera, “[...] no creo que haya habido una sola mirada, a un solo país, ni tampoco una cuestión de imposición, ni tampoco una copia calcada”.

Se informó en una de las entrevistas que Argentina no era una referencia en el cómo hacer. El asunto del trabajo protegido llamaba la atención pero no se lo veía como un ejemplo a nivel de metodología.

Respecto al programa mexicano, una de las personas entrevistadas confirma que este sirvió para visualizar acciones sobre la temática de género y violencia. El programa representó en la práctica una serie de consecuencias negativas con las madres que cobraban el beneficio, ya que sufrieron violencia doméstica y abusos, provocando que los creadores del PANES tuvieran en cuenta esta experiencia al momento de escoger los titulares del beneficio monetario para el caso uruguayo.

Hay una concordancia entre los entrevistados, respecto a que la experiencia brasileña del BF fue tomada en cuenta para elaborar el PANES. Los académicos tenían algún contacto anterior con los PTC, ya que habían leído sobre las experiencias y el BF era una de las que se estaba dando desde el año 2003 en el vecino país, muchos de los creadores del PANES habían tenido un vínculo ya con este tipo de política social a través de la Intendencia ya que eran empleados en la división de políticas sociales, y formaron parte de la red Mercociudades.

Los entrevistados coinciden con la idea que Brasil como país es un actor relevante y que en ese entonces los resultados favorables que el BF estaba evidenciando, hacían tenerlo en cuenta. En un mismo sentido afirmaba un entrevistado, “[...] la influencia, la presencia del éxito de BF en ese momento era muy notoria no sé en qué grado técnicamente llegó a influir [...], pero sí era una referencia clara, positiva en la región”.

El plan brasileño de combate a la pobreza fue tomado en cuenta desde el intercambio de experiencias en el seno de los seminarios organizados por PNUD, de la información leída previamente por los creadores del PANES y de los antecedentes sobre políticas sociales en la red Mercociudades en 1990, más que por un intercambio o cooperación organizado entre ambos gobiernos en 2005.

En cuanto a cooperación técnica gubernamental estrictamente estructurada entre los gobiernos de Brasil y Uruguay se menciona esta como vital a partir de los años 2006 - 2007, no siendo entonces en el 2005 una cooperación organizada, si no que la misma se fue dando hacia finales del periodo estudiado.

Uno de los entrevistados afirmaba que el PANES surge por “[...] un sumar de experiencia académica e intelectual, más que por la vía orgánica gubernamental”.

Entre los años 2006-2007 principalmente la Reunión de Ministros de Desarrollo Social del Mercosur, ofició como plataforma de cooperación técnica, pero reiterando que en los primeros meses de gobierno del FA, no se dio algo estructurado u orgánico en la cooperación entre ambos países a nivel gubernamental. Así lo expresaba también otro de los entrevistados “[...] yo me lo imagino más bien una cuestión conceptual y no orgánica articulada [...] no fue una cosa articulada como un plan de trabajo entre ambos países”. En un mismo sentido a partir del año 2006 “[...] ahí sí se daban misiones técnicas acordadas por el gobierno, pero fue en una etapa más bien posterior”.

Se pone en evidencia también que las afinidades ideológicas jugaron un rol clave, “[...] sin duda el PT tiene enormes coincidencias con el FA, y viceversa, y yo creo que eso fue fundamental” afirma uno de los creadores del PANES. En un mismo sentido otro entrevistado coincide en decir que “[...] hay mucho vínculo entre los dirigentes del PT y el FA, hay mucha cercanía cultural”.

Los contactos entre las fuerzas de izquierda en la región en ese entonces fueron muy relevantes, en tal sentido que se afirma que el contacto con brasileños en dicha época fue intenso. Incluso ese contacto fue aún más intenso a partir del año 2007 cuando la Reunión de Ministros de Desarrollo Social del Mercosur se convierte en una gran plataforma de cooperación técnica gubernamental entre los países.

La proximidad geográfica entre Uruguay y Brasil tiene su influencia, pero los entrevistados coinciden en que no fue un factor fundamental. Ya que también se miró el programa mexicano. Así lo expresaba un entrevistado “[...] el programa brasileño se vio por la potencialización, la integralidad del programa, por la fuerza que contenía en términos de superioridad política, por los resultados rápidos que tuvo, pero no porque fuera geográficamente próximo”.

Se remarca el hecho de un hermanamiento histórico entre Brasil y Uruguay y entre Argentina y Uruguay, pero un factor como la afinidad ideológica parece haber pesado más en dicha época que la proximidad o ubicación geográfica. También la potencialización e integralidad que tuvo el programa brasileño desde su implementación hizo tenerlo en cuenta por la magnitud que tenía, y los resultados que presentaba ya rápidamente. En ese sentido afirmaba un entrevistado que “[...] Brasil llegó más a Uruguay porque Brasil es Brasil, y porque Lula es Lula”.

Respecto a la actitud de líder regional de Brasil en ese entonces, se afirma el hecho de que el país siempre ha tenido actitudes proactivas en el campo social. Lo cual puede haber favorecido actividades de cooperación o intercambio de experiencias, que fueron más notorias a partir del 2007, en el marco del Instituto Social del Mercosur y de la Reunión de Ministros de Desarrollo Social del Mercosur.

5.4 Oportunidad

Una vez que el FA encabezó el gobierno, pudo llevar a cabo sus ideas sobre programas sociales, es lo que Kingdon (1984) denomina como “*Policy Window*”, es así que el PANES, se implementó en el año 2005¹² en Uruguay, y fue previsto en la Ley 17.866, artículo 9, literal F.

Según surge en las entrevistas realizadas, el MIDES en un inicio no estaba pensado como Ministerio, sino como una agencia o secretaría. Así lo afirmaba un entrevistado:

[...] el proyecto MIDES en su inicio no era un ministerio, la idea era hacer una agencia que aplicara el PANES y otros proyectos, pero no una estructura de ministerio, en lo cual todos estaban de acuerdo excepto el Presidente Tabaré Vázquez.

Finalmente se creó el MIDES, que entre sus cometidos más relevantes a partir del año 2005 tuvo la implementación del PANES.

Según Rossel et al., el PANES pretendía 3 objetivos:

- i) Garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo, ii) Generar las

¹² Según la Ley 17.869, la vigencia del PANES se estimaba en dos años a partir de la promulgación de dicha ley.

condiciones y estructura de oportunidades para el mas pleno ejercicio de los derechos sociales, y iii) Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza. (2014: 24)

El PANES tenía siete componentes (véase TABLA 1). El principal programa fue el Ingreso Ciudadano (IC), elemento clave del PANES. El IC fue regulado en la Ley 17.869, reglamentado por el Decreto N° 176/005. Según este decreto, se establece que el IC, es una transferencia de carácter monetario otorgada por el Estado a los beneficiarios que cumplieran con determinados requisitos: poseer un ingreso por hogar¹³, menor a los \$1.300 (mil trescientos pesos uruguayos) por persona, y calidad de otros factores como lo son hacinamiento, equipamiento del hogar, nivel educativo, materiales empleados en la construcción, salubridad, entre otros, denominados las “carencias críticas” de un hogar.

14

TABLA 1: Componentes del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.

Ingreso ciudadano	Beneficiarios del programa, transferencia plana. (con corresponsabilidades)
Tarjeta alimentaria	Transferencia según n° de hijos, con menores de 18 años.
Construyendo rutas de salida	Jefas/es de hogar beneficiarios del programa.
Trabajo por Uruguay	Jefas/es de hogar beneficiarios del programa.
Atención a los sin techo	Personas en situación de calle.
Mejoramiento del hábitat	Beneficiarios del programa.
Programas de fomento al microemprendimiento	Beneficiarios del programa.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados de CEPAL.

5.5 Desenlace

El desenlace de este análisis es la puesta en marcha del PANES que fue ejecutado por el recientemente creado MIDES, en el año 2005 a través de la Ley 17.866. A continuación se comparan el BF y el PANES con el fin de profundizar la mirada y poder observar las similitudes y diferencias que constituyan evidencia sobre un posible caso de difusión de políticas.

¹³ Dentro de los ingresos se exceptuaban las prestaciones por invalidez o vejes y las asignaciones familiares.

¹⁴ Para obtener un listado detallado de los factores que conformaron las Carencias Críticas de un hogar, consúltese el artículo 3 del Decreto N° 176/005, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/176-2005>

Uruguay y Brasil, son dos países que han tenido diferencias en lo que respecta a sus regímenes de bienestar y políticas sociales. En los últimos años, ambos se caracterizan por la asunción de gobiernos de izquierda. En el caso uruguayo el FA con Tabaré Vázquez, y en el caso brasileño, el PT con Luiz Inácio Lula da Silva. Ambos partidos, “[...] enfatizaron la incorporación a la protección social de sectores que habían quedado desprotegidos de la seguridad social contributiva como legado del ciclo de auge neoliberal previo”. (Feijoo y Davolos, 2016: 2)

BF posee antecedentes inmediatos en otros programas sociales, y que al asumir políticamente el PT nuclea en un único programa la diversidad de programas sociales que coexistían anteriormente, dando lugar a lo que es el actual PBF.

Por otra parte, el PANES no posee antecedentes inmediatos en otros programas sociales de Uruguay, pero el PANES se convierte en precedente inmediato del actual sistema de Asignaciones Familiares vigente en el país.

TABLA 2: Antecedentes del Bolsa Familia y Asignaciones Familiares

Programa	Año	País	Precedente del programa
Bolsa Familia	2003- indefinido	Brasil	Bolsa Escuela
			Auxilio Gas
			Bolsa Alimentación
			Tarjeta alimentaria del programa hambre cero
			PETI
Asignaciones Familiares, Plan de Equidad	2008- indefinido	Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados de CEPAL.

El PANES, tiene una matriz común al BF y a los demás programas de transferencias monetarias condicionadas, también está compuesto de ciertos elementos que lo hacen singular a los demás programas regionales.

Uno de los entrevistados entiende que el PANES posee ciertas particularidades, pero menciona la idea de que comparte una base en común con el BF, pero también con el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina y con Chile Solidario. Es importante recordar que el vínculo uruguayo con brasileños comenzó en 1990 en la Intendencia de Montevideo, precisamente entre las personas que trabajaban en el ámbito de las políticas sociales y que se vinculaban en la red Mercociudades, en donde las conexiones con

Rosario, Mendoza, Porto Alegre eran intensas. Gran parte de esas personas que trabajaban en la Intendencia pasaron a integrar el grupo creador del PANES, por lo cual la conexión con brasileños databa de unos cuantos años antes de la puesta en marcha del PANES.

Los creadores del PANES tenían claras las particularidades de nuestro país, ellos fueron capaces de traducir cualquier propuesta regional a las condiciones uruguayas, no siendo una copia exacta de los demás programas que circulaban en la región.

Como el equipo encomendado a la creación del Plan de Emergencia, estaba compuesto por académicos de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas (entre otras facultades) de la Universidad de la República, la formulación del programa uruguayo no estuvo totalmente aislada de componentes de otras experiencias regionales, a lo cual se le agrega que estas experiencias fueron expuestas en los seminarios del PNUD.

Si bien el programa uruguayo puede tener similitudes con el BF, los informantes coinciden en afirmar que se intentó hacer el programa lo más uruguayo posible, acorde a la realidad que representaba nuestro país.

Probablemente haya un sesgo en las respuestas de los entrevistados al no hacer una clara mención de la importancia que el BF y el vínculo que desde 1990 se tenía con pares brasileños, ya que los discursos intentan mostrar al PANES es singular, pero en la práctica los dos programas son más similares que diferentes. El vínculo que nace en la Intendencia a través de Mercociudades provoca que haya un gran acumulado desde la década de 1990 en lo que respecta a políticas sociales regionales, esto es una realidad y no puede minimizarse su importancia porque nace ahí la conexión que con el correr de los años se iría intensificando.

El caso uruguayo, fue una traducción de ciertas propuestas regionales para el combate a la pobreza a la realidad uruguaya. En ese mismo sentido se expresaba uno de los entrevistados de la siguiente manera, “[...] no creo que haya habido una sola mirada, a un solo país, ni tampoco una cuestión de imposición, ni tampoco de una copia calcada, se tuvo la capacidad de ponerle la mirada uruguaya al programa”.

Al consultar a un miembro del equipo del MIDES de aquel entonces sobre las coincidencias entre PANES y BF expresaba que “[...] las similitudes entre los programas deben ser claras, aparte era muy, muy común la lectura de esos mensajes, se agarraba lo mejor de México, lo mejor de Argentina, la potencia de Brasil”.

Al igual que el caso de BF que se encuentra a cargo del Ministério de Desenvolvimento Social e Combate á Fome¹⁵, la implementación del PANES en Uruguay, estuvo a cargo del MIDES. No obstante el Banco de Previsión Social (BPS) en Uruguay, fue el organismo encargado de recibir las postulaciones al PANES, y quien se encargó de hacer efectiva la transferencia monetaria a los beneficiarios del programa en concordancia con el artículo 9 de la Ley 17.869.

Hablamos de programas de alcance nacional, ambos entran en la calificación de PTC, es decir que la prestación que otorga el Estado a los individuos beneficiarios de dichos programas sociales, incluye que estos realicen determinadas actividades para conservar la prestación. Estos programas, han condicionado el beneficio monetario a la asistencia a centros educativos de los menores de edad, y controles periódicos de salud a niños, adolescentes y madres gestantes.

Siguiendo la línea de los PTC implementados en Latinoamérica, el PANES no ha sido una excepción al momento de establecer condicionalidades o contrapartidas a los beneficiarios del programa. Es así, que el Decreto 176/005 estipula en su artículo 8 las contrapartidas que hemos venido observando como características en los PTC de la región. Es decir, asistencia de los menores a los centros educativos; controles médicos a niños, adolescentes y mujeres embarazadas; y participación en actividades comunitarias. “La asistencia escolar es una contrapartida habitual en los programas de transferencias condicionadas. En el caso uruguayo es una exigencia del sistema de Asignaciones Familiares desde sus comienzos en 1942”. (Amarante et. al. 2009: 21) El BF, utiliza las transferencias monetarias condicionadas como base para que las familias beneficiarias de dicha prestación cumplan con determinadas condicionalidades: controles periódicos de salud en niños, adolescentes, embarazadas, y asistencia a centros educativos de los menores al menos del 85% anual.

Dicho programa se encuadra dentro de las políticas sociales del estado brasileño para combatir la pobreza y la extrema pobreza. Es así que el programa utiliza como criterio para que las familias sean beneficiarias el ingreso per cápita, definiéndose una línea de pobreza en la cual ninguna familia debería situarse por debajo. En ese mismo sentido, “BF incorpora un nuevo componente: transferencia monetaria para superar la línea de pobreza, lo que implica que se establece oficialmente un mínimo de ingreso abajo del

¹⁵ MDS por su sigla

cual ningún ciudadano debe caer”. (Valencia, 2016: 12) Para determinar la franja a la que pertenece cada familia, el BF ha establecido un instrumento: el CadÚnico¹⁶.

El PBF, está integrado por ocho componentes: Bono básico; Bono variable; Bono variable adolescente; Bono variable embarazadas; Bono variable niños lactantes; Bono para la superación de la extrema pobreza; PAIF y; Brasil Carinhoso. Cada uno de estos componentes apunta a segmentos distintos, pero a su vez, una persona puede percibir dos beneficios distintos por encontrarse en más de una categoría de los componentes, véase Tabla 3.

TABLA 3: Componentes del Programa Bolsa Familia

Bono básico	Familias en extrema pobreza, transferencia plana. (con corresponsabilidades)
Bono variable	Transferencia según n° de hijos, con menores de 15 años en situación de pobreza. (con corresponsabilidades)
Bono variable adolescente	Adolescentes de 16 a 17 años de familias en situación de pobreza.
Bono variable embarazadas	Mujeres embarazadas entre 14 y 44 años en situación de extrema pobreza.
Bono variable niños lactantes	Niños entre 0 a 6 meses de familias en situación de extrema pobreza.
Bono para la superación de la extrema pobreza	Familias con un ingreso per cápita menor a los R\$ 70 aun recibiendo beneficios del programa.
PAIF	Familias beneficiarias del programa.
Brasil Carinhoso	Niños entre 0 a 6 años de familias en situación de extrema pobreza.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados de CEPAL

Ambos programas prevén situaciones en que el beneficio es suspendido. Tanto para PANES como para BF, el beneficio es suspendido cuando se comprueba que hay un aumento en el ingreso, que hace que la persona beneficiaria deje el umbral que lo convertía en población objetivo del programa.

En el caso de Brasil, el BF prevé mecanismos que orientan al individuo al cumplimiento de las condicionalidades, sólo después de que el individuo atraviesa estos mecanismos y continúa con una conducta irregular, es que se suspende la prestación.

¹⁶ El Cadastro Único es una herramienta del Gobierno Federal, donde se encuentran detallados todos los datos de familias de baja renta. Distintos programas sociales utilizan el CadÚnico para la selección de las familias beneficiarias. Estar inscripto en el CadÚnico no significa que la familia pasará a ser beneficiaria de un programa social, el gobierno determinará en base a un análisis si la familia necesita de un auxilio social.

En el caso de Uruguay, si bien el decreto establecía que por incumplimiento de las condicionalidades o en caso de alteraciones sustanciales en el nivel de ingreso, el beneficio podría ser suspendido, en la práctica el Estado fue menos estricto al momento de monitorear el cumplimiento de las condicionalidades, y no estableció casi suspensiones de los beneficios a los hogares. “De acuerdo a declaraciones de autoridades del MIDES realizadas una vez finalizado el programa, en la práctica no se controlaron las contrapartidas debido fundamentalmente a dificultades de coordinación interinstitucional”. (Amarante et. al. 2009: 5)

En cuanto a la formación, ambos programas hacen referencia a la asistencia a educación primaria, inclusive en el caso de BF se prevé que los niños deben tener un 85% de asistencia a los centros educativos. En el caso del PANES no se especifica un porcentaje anual de asistencia de los menores, se hace referencia a que la asistencia sea regular.

La población objetivo de ambos programas se ha centrado en aquellos individuos que se encuentran en situación de extrema pobreza, en el caso de BF se ha añadido una categoría, que incluye a las personas en situación de pobreza. Ambos programas se caracterizan por utilizar el ingreso como barrera para la entrada o exclusión a los programas. En el caso del PANES, se determinaba que eran beneficiarias aquellas familias que poseían un ingreso menor a los mil trescientos pesos uruguayos a valores del año 2005. En el caso de BF, son seleccionadas para el programa aquellas personas que poseen un ingreso por debajo de la línea de pobreza establecida por el propio programa.

En cuanto a aquellas personas titulares del beneficio o prestación, tanto en el PANES durante su viabilidad, como en el BF a lo largo de su existencia, las madres han sido las titulares del beneficio. El PANES no establecía que las madres fueran las únicas titulares, pero según un entrevistado, se trataba de que fueran ellas para empoderar a las mujeres.

Cabe destacar que el desarrollo de PTC en Brasil data de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y el gobierno de Lula da Silva es quien nuclea varios programas sociales en el actual “Bolsa Familia”.

En el año 2005 entre Brasil y en Uruguay había una “sintonía” política, ya que ambos países al momento de implementación de estos programas sociales¹⁷ se encontraban gobernados por partidos de izquierda, el FA en el caso de Uruguay y el PT en Brasil.

¹⁷ Bolsa Família y PANES.

Entre los entrevistados, hubo una concordancia al mencionar que el hecho que ambos gobiernos fueran de izquierda permitió un estrechamiento de las relaciones entre ambos países. Uruguay estuvo más proclive a intercambios en dicho periodo con Brasil, que con Argentina, con quien se vivieron conflictos bilaterales.

Asimismo se destaca en una de las entrevistas, que el vínculo, particularmente entre cuadros políticos y técnicos, es inclusive más antiguo. El vínculo proviene desde la Intendencia Municipal de Montevideo, ya que varios de quienes trabajaban en el área de políticas sociales durante el periodo del Intendente Mariano Arana pasaron en el 2005 a trabajar al MIDES, en la elaboración e implementación del PANES.

Incluso, de las entrevistas se obtuvo evidencia sobre el papel de la red de Mercociudades, la cual fue un ámbito donde se acumuló durante años mucha información, experiencias y se fortalecieron lazos políticos y personales. Y a la vez hay un actor: FESUR, que operó como articulador en dicha red. Un entrevistado señaló que: “[...] Mercociudades en la etapa pre 2005 era un actor importante. Era el lugar donde los partidos de izquierda acumulaban en temas de políticas social”.

En cuanto al financiamiento de los programas, ambos son financiados directamente por sus gobiernos, el Gobierno de Uruguay en el PANES y el Gobierno Federal de Brasil en BF. En el caso de BF cabe mencionar que hay una fuente más de financiamiento del programa, el Banco Mundial.

A pesar de que los PTC en Latinoamérica han presentado rasgos comunes, es importante recalcar que la realidad en la cual están inmersos es muy heterogénea. Por lo cual, si bien es posible encontrar similitudes al observar varios programas implementados en la región, cada uno de ellos representa una realidad única, de lo que se entiende que no deberían ser considerados como programas aplicables en todos los contextos. En este sentido “[...] la similitud en los diseños de los programas implementados a lo largo de la región pone en evidencia la necesidad de subrayar que estos dispositivos no deben ser comprendidos como soluciones automáticas para todas las expresiones de pobreza”. (Borraz y González, 2007: 87)

Expresan Feijoo y Davolos, que los PTC constituyen un universo de características heterogéneas. Señalan entre esas heterogeneidades, el monto de las transferencias, los criterios para elegir a las familias beneficiarias, y la extensión o cobertura que cada programa posee. (2016: 2)

Una diferencia crucial que presentan ambos programas, es que si bien en Uruguay se trató de una autoridad que centralizó la ejecución del programa (MIDES), en el caso brasileño, el BF posee una gestión más descentralizada entre los estados, municipios y el Distrito Federal, permitiendo mayor cooperación interinstitucional. (Lavra, 2016: 2; Feijoo y Davolos, 2016: 9)

Uma das características do Bolsa Família é que, devido a sua amplitude, o Programa se constitui como uma política pública que depende da articulação intersetorial de outras políticas e instituições. Neste sentido, o PBF se enquadra naquilo que alguns autores denominam de política de recentralização ou de coordenação federativa, ou seja, são pensadas nacionalmente, como grandes padrões gerais, e implementadas localmente, a partir de apropriação desses padrões e regras pelos governos e atores locais. (Peixoto, 2016: 14)

Se visualiza como una diferencia el hecho de que BF se apoya en una gestión ampliamente descentralizada, mientras que el PANES lo hizo en una gestión fuertemente centralizada. Uno de los entrevistados lo afirma así: “En Brasil los municipios han tenido siempre la capacidad de influir, incluso en la instrumentación [...] propio de la historia brasileña, que es un estado federal a diferencia de nosotros que somos un estado fuertemente centralizado”.¹⁸

Una de las diferencias más notoria es la duración de los programas. Mientras que el PANES se configuro con una duración de dos años, desde 2005 hasta 2007, el BF es un programa que no posee una duración, fue implementado en el año 2003 y hasta el momento no se ha definido una fecha de baja del programa. Según Borraz y González (2007) el PANES posee un lapso de duración menor¹⁹, si se lo compara con los demás programas sociales implementados en la región. El plan uruguayo según un entrevistado, definía “[...] un momento de inicio y un momento de finalización. [...] El BF no se pensó para un plazo estipulado y predeterminado, en cambio el PANES sí”.

Dentro de las singularidades del PANES, los entrevistados afirman que “[...] el algoritmo fue hecho por nosotros, no se tomó ni de BF, ni de Chile, ni de México, ni de Argentina”.

¹⁸ Es importante tener en cuenta, que estamos hablando de un país fuertemente descentralizado (Brasil) y un Uruguay centralizado, que comienza en el 2008 un proceso de descentralización territorial, pero que inclusive hasta hoy día sigue siendo fuertemente centralizado.

¹⁹ Según los mismos autores en la región las políticas sociales tienen una duración mínima de tres años.

Según un entrevistado, el algoritmo, una modelización matematizada, fue realizada por la Facultad de Economía y Administración de UdelaR, para analizar a quién correspondía otorgarle la prestación monetaria del PANES, la misma fue perfeccionándose sobre la marcha del programa ante algunos errores que fueron presentándose y a modo de incluir familias que consideraban que debían ser beneficiarias del programa.

En cuanto al costo que representan los programas, el PANES representó alrededor del 1% del PIB, mientras que BF representa el 0.4%.

Respecto al desarrollo de dispositivos para monitorear el cumplimiento de las condicionalidades, el BF desarrolló programas de monitoreo, mientras que el PANES no. De esto puede decirse que mientras el BF posee un control fuerte del cumplimiento de condicionalidades de sus beneficiarios, el PANES fue un programa con un control menos estricto de las condicionalidades.

Asimismo, el BF posee mecanismos de evaluación del programa que le van revelando datos de cómo afecta positiva o negativamente las conductas de los beneficiarios. En el caso del PANES, no se previeron mecanismos de evaluación del programa en las conductas de los individuos que eran beneficiarios.

En el caso del PANES, el programa preveía una prestación fija, (mil trescientos sesenta y tres pesos uruguayos) el ya mencionado IC. Por el contrario, BF prevé una prestación fija y una prestación variable la cual es otorgada variando las circunstancias. Como queda demostrado en la Tabla 3, el BF se compone de más de un tipo de prestación monetaria por lo cual puede haber casos en que una persona se convierta en titular en más de un beneficio. Por ejemplo, una familia puede recibir el Bono Básico, por encontrarse en la franja de extrema pobreza, pero a la vez recibir el Bono Variable Embarazadas si hay embarazadas entre 14 y 44 años en dicho núcleo familiar.

5.6 El mecanismo heurístico cognitivo de Weyland como posible explicación

Weyland (2007) propone en su teoría, cuatro mecanismos posibles para que las políticas sean difundidas: *Presión*, *Promoción*, *Aprendizaje racional*, y *Heurístico Cognitivo*.

Asimismo el autor entiende que los mecanismos pueden darse aisladamente o en conjunto. Para los efectos del presente trabajo se consideró que el cuarto mecanismo: *Heurístico Cognitivo* es el que más se adapta a las condiciones del periodo estudiado. Se considera que el análisis desde este mecanismo es el que prevé mayor coherencia con el

tema estudiado, lo que no quiere decir que otros mecanismos puedan concordar con el objeto de estudio. Basándonos en el cuarto mecanismo, Uruguay como actor decidió la adopción de una determinada política social, es decir la adopción de un PTC para solucionar la agudización de la pobreza basándose en ciertos atajos cognitivos presentes en la época.

Con base en la Teoría de Weyland (2007), Uruguay decidió la adopción de un tipo de política social, siendo partícipe en un proceso de *policy diffusion*, a través de ciertos atajos cognitivos. A los efectos de analizar cada uno de los atajos presentes, se detallarán los mismos a continuación.

Surge de la evidencia que uno de los atajos cognitivos es la “*disponibilidad*”. Como se ha venido fundamentando, el programa uruguayo de combate a la pobreza, no fue una realidad aislada del contexto regional, por lo cual las situaciones de países vecinos, próximos, y de un líder regional como Brasil fueron tenidas en cuenta para elaborar el PANES. Así lo afirmaba un entrevistado, “[...] sin duda el BF era una referencia clara en toda la región, pero también tuvimos en cuenta el programa chileno [...] lo que venía sucediendo en Argentina”.

Es importante recordar, que los PTC en la región comenzaron a expandirse en el siglo XXI, pero que se remontan a finales del XX. A partir del siglo XXI, dichos programas toman fuerza y son impulsados masivamente en distintos países, y a la vez son promovidos por organismos internacionales como mecanismos posibles de combate a la pobreza.

Otro atajo cognitivo que queda en evidencia es la “*representatividad*”, esto queda demostrado en el momento en que se confirma que las experiencias regionales fueron expuestas en seminarios y el equipo creador del PANES, toma lo mejor de ellas y lo perfecciona a las condiciones uruguayas.

Lo afirmaba así uno de los entrevistados, “[...] lo que nos ofreció un cierto organismo fue que vinieran consultores, personas que habían trabajado en estos proyectos, haciendo este tipo de políticas en los cuatro países, y así los recibimos y cada cual nos contó su experiencia”.

Las propuestas regionales de combate a la pobreza estaban dando resultados favorables, en cortos periodos de tiempo, por lo cual muchas de ellas fueron evaluadas

tempranamente como satisfactorias e impulsadas por los organismos internacionales y gubernamentales como deseables de imitar en otros contextos.

La representatividad, significa que Uruguay tomó ciertas experiencias regionales entendiendo que eran exitosas o satisfactorias, y las perfeccionó al contexto uruguayo, siendo partícipe de un proceso de difusión de políticas.

Finalmente, se presenta también el “*anclaje*” como atajo cognitivo, según el autor (Weyland 2007) las políticas o instituciones no son copiadas íntegramente sino que son adaptadas a los contextos nacionales en que serán aplicadas, por lo cual presentarán cambios marginales. Como se ha venido desarrollando, tanto el BF como el PANES son dos programas que en esencia continúan los lineamientos generales de los PTC en la región, sobre los cuales, anteriormente, fueron expuestas sus similitudes y sus diferencias. Las diferencias que el PANES presenta frente al BF forman parte de este atajo, el anclaje. Es decir, su duración de dos años, la centralización en la que se gestionó el programa, el débil monitoreo de las contrapartidas y la carga del PIB que se destinó para financiarlo son los puntos que hicieron que el PANES se distinga del BF. Ya que al comparar los demás elementos de los programas se encuentran similitudes.

Este atajo es el que según los informantes estuvo más presente desde el momento de elaboración del PANES ya que no se intentaba hacer una mera réplica de programas de combate a la pobreza que se estaban implementando en la región, sino que se buscaba adaptar la política al caso uruguayo.

6. Conclusiones

Primeramente, pudo identificarse a través de la revisión bibliográfica y de las entrevistas que el PANES y BF, presentan similitudes y diferencias. Principalmente son dos programas de alcance nacional e impulsados por gobiernos de izquierda. Los programas estuvieron a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social correspondientes en cada país, a saber MIDES de Uruguay y MDS de Brasil.

Dentro de las similitudes de los programas puede verse como el ingreso de las personas determina que estas se conviertan o no en beneficiarias de los mismos. Ambos prevén la idea de que el beneficio sea suspendido en caso de que el beneficiario no cumpla con las contrapartidas en salud o educación, o que su ingreso se vea incrementado quedando fuera del margen de inclusión de los programas.

La asistencia educativa a la que hacen referencia los programas es primaria, y en el caso de Brasil se prevé que dicha asistencia sea de un 85% anual. Para el caso uruguayo, se estipuló que la asistencia sea regular, no indicando un porcentaje mínimo.

Ambos programas se financian de los gobiernos, en el caso brasileño el Banco Mundial aparece como organización adicional que ayuda al financiamiento del BF.

En cuanto a las diferencias, se ha podido determinar que la diferencia más sustancial que se revela del análisis de ambos programas y de la información provista por los entrevistados es la duración. El PANES nace con la idea de terminar al finalizar el año 2007, mientras que para BF no se estipula un plazo definido de duración para el programa.

Otro factor que se mencionó como crucial, es la implementación de los programas. En el caso uruguayo se encontró fuertemente centralizada mientras que en el caso brasileño, es descentralizada. Para esto es importante recalcar que Brasil es un país federal y que la implementación del programa se encuentra en amplia dependencia de la colaboración de cada uno de los municipios. En el caso uruguayo, tenemos una descentralización muy débil comparándola con la brasileña. Recién a partir de los años 2008-2009 se comenzó a implementar una pequeña descentralización territorial.

Por otra parte, el MIDES en sus inicios no se había planificado como un Ministerio, sino que se pretendía que fuera una agencia o secretaria.

Se encontró también evidencia de que ambos programas tuvieron actitudes diferentes frente al cumplimiento de las contrapartidas. Mientras que en Uruguay el control fue escaso, incluso fue admitido en las entrevistas y surge de la revisión bibliográfica, en el caso de Brasil el país prevé un control más fuerte implementando dispositivos para el cumplimiento de las condicionalidades por los beneficiarios e incentivándolos a que tengan las conductas deseadas por el programa antes de la suspensión del beneficio.

También queda en evidencia que la carga presupuestaria destinada por los gobiernos fue distinta. En el caso de PANES, fue de un 1% mientras que BF destina alrededor del 0.4% del PIB.

Se pudo identificar a lo largo del trabajo que Uruguay cumple con los postulados propuestos por Weyland (2007) en su teoría, dando lugar a lo que en el campo de las relaciones internacionales se llama: *policy diffusion*.

Principalmente se visualizó que el caso uruguayo con la implementación del PANES, cumple con la primera de las características de la Teoría de Weyland (2007). El PANES se enmarca dentro de la expansión de PTC en la región, formando parte de la ola en S que gráficamente representa la suma de todos estos programas. Esto puede analizarse en la acumulación de PTC que han ido surgiendo desde los años 1990, ya que la adopción de estos programas es un rasgo característico de los países de la región para combatir la pobreza y pobreza extrema.

Los PTC a través de los años han presentado una característica particular, y es que se encargan de destinar un valor monetario hacia sus beneficiarios a cambio de que estos cumplan una serie de condicionalidades, que por lo general se vinculan a los controles periódicos de niños y gestantes, y la asistencia escolar de los menores de edad.

También queda en evidencia, que el segundo punto de la Teoría, estuvo presente en el caso uruguayo. La teoría hace alusión a que la difusión se genera entre países vecinos o que comparten una misma región. Uruguay y Brasil comparten la proximidad geográfica, siendo países vecinos y que por lo tanto comparten una misma región.

Fue admitido por los entrevistados y surge la evidencia al comparar BF y PANES, que el programa uruguayo de combate a la pobreza no nace aisladamente del contexto regional. Las experiencias regionales previas en Latinoamérica fueron leídas, analizadas y a la vez contadas por quienes la vivieron a nuestro equipo de creadores del PANES. Es verdad que la realidad uruguaya fue particular, y el programa conto con una serie de singularidades que lo hacen distinguir entre los demás, pero no puede perderse de vista que comparte una matriz común al BF en Brasil y a otros programas regionales impulsados anteriormente.

Respondiendo la pregunta de investigación, puede afirmarse que la experiencia brasileña del BF condiciona la creación del PANES, siendo un ejemplo satisfactorio a seguir por nuestro país. Quizás el ejemplo más positivo, próximo y más utilizado por los creadores del PANES por la cercanía cultural y política que se venía dando con Brasil. Desde 1990, la forja del vínculo con brasileños a través de Mercociudades en temas de políticas sociales ayudó a construir vínculos y experiencias que impactaron sobre la formulación del PANES en el año 2005. A su vez como fue mencionado en los fragmentos de las entrevistas los resultados y la magnitud del programa brasileño hacían tenerlo en cuenta.

El análisis muestra que al comparar el BF y el PANES, poseen similitudes que corroboran el hecho de que ambos programas tienen una matriz común. Es importante destacar que cuando los programas son analizados como satisfactorios, los países deciden adaptarlos a sus realidades nacionales. Así sucedió en Uruguay, que observó en BF, y en otros programas de la región, ciertos aspectos positivos, deseables de imitar, adaptándolos en su medida a la realidad uruguaya.

Con esto queda en evidencia que Uruguay no se embarcó en la mera tarea de exportar una política social de un determinado país, sino que lo que hizo fue analizar las alternativas y determinar los aspectos positivos y negativos que tenían para moldearlos a las condiciones uruguayas.

Puede concluirse que el PANES, posee muchas similitudes con el BF. Si bien el programa incluye la mirada uruguaya, los rasgos generales son compartidos con el PTC vecino.

En cuanto a los mecanismos empleados según la teoría de Weyland (2007), pudo analizarse que en este caso el mecanismo *Heurístico Cognitivo* se encuadraba más a las características del fenómeno estudiado. Donde pudieron verse que los tres atajos cognitivos, disponibilidad, representatividad y anclaje estuvieron presentes en este proceso de difusión de políticas.

Puede concluirse también que la preocupación del país por cuestiones sociales no nace a partir del momento de creación del MIDES. Como se explicó la Intendencia de Montevideo, ya contaba con una división de políticas sociales, la cual se encontraba en un estrecho vínculo con la red Mercociudades. Dicha conexión puede haber sido la que dio los primeros acercamientos de Uruguay a experiencias regionales de combate a la pobreza, a la vez que contribuyó a fortalecer lazos entre cuadros políticos y técnicos de los gobiernos subnacionales que en ese momento se encontraban en manos de gobiernos de izquierda. En este aspecto vale la pena remarcar el espacio para profundizar mutuos lazos que tuvieron actores políticos del FA y del PT.

Así como FESUR fue catalizadora de las redes transnacionales de expertos y políticos a nivel subnacional, en la arena de las políticas sociales, luego PNUD sirvió de plataforma para transmitir experiencias de programas de combate a la pobreza a nivel nacional. De esta manera se puede decir que los organismos internacionales, muchas veces son quienes acercan las políticas de diferentes países ya que las promocionan como en el caso del

PNUD, para la creación del programa uruguayo. Surge del análisis que en el periodo estudiado el PNUD, apoyó al MIDES en la implementación del PANES.

Las conexiones FA- PT se remontan al menos a la década de 1990, tanto a nivel partidario como en vínculos a través de Mercociudades en el ámbito de los gobiernos subnacionales, y los entrevistados adicionalmente señalan que el intercambio o cooperación técnica fuerte entre ambos países fue a partir de los años, 2007 y 2008.

Podría inferirse que, si bien los lazos entre ambos países han sido estrechos históricamente, no se trató de una influencia gubernamental brasileña la implementación del PANES en Uruguay.

Los entrevistados señalan que los lazos de cooperación e intercambios fueron escasos con el gobierno brasileño antes y en los primeros años de implementación del PANES. Hay un consenso entre los informantes al considerar que los intercambios técnicos comienzan a intensificarse a partir del 2007, caracterizando ese periodo como de una fuerte influencia brasileña.

De lo anterior se concluye que no hubo en el principio del periodo estudiado un intercambio gubernamental técnico estructurado entre Brasil y Uruguay, sino que los intercambios que surgieron fueron totalmente espontáneos.

Los entrevistados remarcaron siempre el hecho de que el programa uruguayo se estructuró en base a ideas regionales pero con las características de nuestro país y que en ningún momento hubo una delegación por parte del PT encaminada a capacitar o exponer experiencias en nuestro país. De lo que se infiere que la puesta en marcha del PANES no se trató de una imposición brasileña.

Cabe remarcar que el intercambio gubernamental entre los países en el inicio del periodo estudiado parece no haber sido muy importante, por lo tanto no surge evidencia para afirmar que la creación uruguaya de un PTC se enmarque dentro de los deseos brasileños de poderío regional y ejercicio de algún tipo de *Soft Power* (Nye) por el vecino país, aunque pueda reconocérsele cierto “liderazgo regional” y que se viese al BF como un plan exitoso y un ejemplo a tener muy presente.

Abordar el papel de las ideas y la difusión de políticas en el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales, es aún un desafío abierto. Como señalan Meseguer y Gilardi:

Desde un punto de vista teórico, pensamos que la bibliografía sobre difusión debería dar un paso fundamental, y pasar de invocar mecanismos relacionados en forma amplia con escuelas de pensamiento en el campo de las relaciones internacionales o la política pública a plantear hipótesis mucho más refinadas y unificadas respecto a qué tipo de mecanismos se espera que resulten relevantes y cuándo. (2008: 341-342)

Esto hace que trabajar en esta senda se constituya en un camino desafiante para vincular, en otras instancias de investigación, la teoría de la difusión con dimensiones culturales e ideacionales del poder como el concepto de *Soft Power* (Nye 2011) o con postulados generales de la escuela constructivista en Relaciones Internacionales.²⁰

²⁰ Algunas de las obras de referencia que se pueden citar de esta corriente teórica son Adler (2001), Finnemore (1996) y Wendt (1999).

Anexo

Listado de entrevistados

Cra. Marcos, Diana. Directora General del MIDES en el periodo 2005-2006. Actualmente Ministra en el Tribunal de Cuentas de Uruguay.

Dr. Mirza, Christian. Director Nacional de Políticas Sociales en el MIDES en el periodo 2005-2010. Actualmente trabaja en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

Ec. Lorenzelli, Marcos. Oficial de Programa: Representación del PNUD en Uruguay entre 2004-2006. Actualmente es Consultor en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay en el Área de Modernización de la Gestión.

Embajador Pacheco, Gustavo. Director General de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Lic. Nuñez, Tarson. Analista Pesquisador em Ciencia Política: Fundação de Economia e Estatística. Formó parte del grupo de Política Internacional del PT.

Sanseverino, Bertha. Coordinadora del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en el periodo 2005-2007. Actualmente Diputada Nacional del Frente Amplio.

Soc. Scagliola, Miguel. Actualmente Encargado en Planificación y Coordinación de Políticas Sociales en Territorio, en Dirección Nacional de Políticas Sociales- MIDES.

Soc. Schinca, Pedro. Actualmente Director en la Unidad Asesora en Relaciones Internacionales del MIDES.

Referencias bibliográficas

- Adler, E. (2001). Constructivism and International Relations. En W. Carlsnaes, T. Risse and B.A. Simmons (Ed.) *Handbook of International Relations* (pp. 95-118). London: Sage.
- Amarante, V., Burdín, G., Ferrando, M., Manacorda, M., Vernengo, A., Vigorito, A. (2009). Informe final de la evaluación de impacto del PANES. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf
- Amarante, V., Ceni, R., Flores, M., Vigorito, A. (s.f.). Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES. Informe final. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/38220/1/perfil_socioeconomico_de_la_poblacion_incluida_en_el_panes.pdf
- Barcelona, G. (2008). *Ingreso Ciudadano*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/104/3/innova.front/ingreso_ciudadano
- Bérgolo, M., Dean, A., Perazzo, I., Vigorito, A. (s.f.). Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares – Plan de Equidad. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/63007/1/vigorito-et-al-informe-evaluacion-afam--2016.pdf>
- Borraz, F., & González, N. (2007). PANES: Focalización e impacto. En *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, 7, 73- 110. Recuperado de <http://www.um.edu.uy/docs/revistafcee2008/borraz.pdf>
- Cadastro Único para Programas Sociais. (s.f). Calendário Bolsa Família. Recuperado de <http://calendariobolsafamilia2015.com.br/cadunico/>
- Caixa. (2017). Cadastro Único. Recuperado de <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>
- Caixa. (2007). Bolsa Família. Recuperado de <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>

- Cingia, G. (2016). *Arribo y difusión de las ideas socialistas utópicas en el Uruguay en el siglo XIX* (tesis de grado). Universidad de la República: Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2009, Julio). POBREZA EN EL URUGUAY 2004-2009 Breve informe sobre su evolución por tramos de edades. *Espectador.com*. Recuperado de http://www.espectador.com/documentos/pobreza04_09.pdf
- División de Desarrollo Social: CEPAL. (2017). Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>
- Dussauge, M. (2012). La Transferencia de Políticas como Fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgos. En *Revista Chilena de Administración Pública*. 19, pp. 51-79. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5604773.pdf>
- Feijoo, C., & Davolos, P. (2016). Políticas de transferencia condicionada de ingresos y articulaciones con el sistema educativo. En *Comparative Research Programme on Poverty & Catholic University of Salvador*. (Comp). (2016). Welfare states, labour rights and basic income in Latin America. Salvador de Bahía, Brasil.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fuentes, D. (2014). La transferencia de Políticas Públicas. Recuperado de www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/download/1577/1454
- Fundación Friedrich Ebert Stiftung. (s.f). *Quiénes somos*. Recuperado de <http://www.fes-uruguay.org/quienes-somos/fes-en-uruguay/>
- Garcé, A. (2014). Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en política pública del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). En *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34 (2) ,439-458. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000200005
- García, A. (2010). *Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la red Interamericana de Protección Social*. Presentación, Brasilia Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad

- Computense de Madrid. Recuperado de http://www.redproteccionsocial.org/sites/default/files/_ana_maria_femenia_ucm.pdf
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Mercociudades. (s.f). *Descripción de la red*. Recuperado de <http://www.mercociudades.org/node/2250>
- Meseguer, Covadonga, & Gilardi, Fabrizio. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y gobierno*, 15(2), 315-351. Recuperado http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000200003
- Midaglia, C. & Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 16, 131-157. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2007000100008
- Midaglia, C. & Villegas, B. (2016). La asistencia social y su papel en la protección regional. El caso uruguayo. En *Comparative Research Programme on Poverty & Catholic University of Salvador*. (Comp). (2016). Welfare states, labour rights and basic income in Latin America. Salvador de Bahía, Brasil.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. New York: PublicAffairs.
- Organización Internacional del Trabajo. (2007). *Asignaciones familiares en Uruguay: Evolución y propuestas de reformas*: OIT.
- Osorio, C. & Vergara, J. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. En *Revista de Ciencia Política*, 54 (2), 239- 258. Recuperado de <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/44806/46883>
- Peixoto, M. (2016). Direito x mérito: disputas no Programa Bolsa Família. En *Comparative Research Programme on Poverty & Catholic University of Salvador*. (Comp). (2016). Welfare states, labour rights and basic income in Latin America. Salvador de Bahía, Brasil.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (s.f). Programa Bolsa Familia. Recuperado de <http://plataformacelac.org/programa/99>

- Pobreza e indigencia frenaron su caída en 2015. (01 de Abril, 2016). *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/pobreza-e-indigencia-frenaron-su-caida-2015-n890387>
- Poder Legislativo. (2005). *Ley Nro. 17.866*. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6629689.htm>
- Poder Legislativo. (2005). *Ley Nro. 17.869*. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9944310.htm>
- Rossel, C., Courtoiseie, D., Marsiglia, M. (2014). *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37328/S1420825_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valencia, E. (2016). Heterogeneidad de las coaliciones de soporte de los Programas de Transferencias Condicionadas. En *Comparative Research Programme on Poverty & Catholic University of Salvador*. (Comp). (2016). *Welfare states, labour rights and basic income in Latin America*. Salvador de Bahía, Brasil.
- Villatoro, P. (Noviembre, 2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. Simposio dirigido por CEPAL & IPEA, Brasil.
- Villegas, B. (2014). Pensadores y pobreza. El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60, 71- 102. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49194/44953>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, K. (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.