

**¿Cómo viajan las ideas?
El rol de las comunidades epistémicas
en el diseño de políticas sociales en
América Latina**

Cecilia Osorio Gonnet

Cecilia Osorio Gonnert

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra. M.Sc. Social Policy and Planning in Developing Countries, London School of Economics and Political Science. Cientista política y licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Directora de la Carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y académica del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Alberto Hurtado. Sus áreas de investigación y docencia son: políticas públicas, políticas sociales, difusión de políticas públicas, participación ciudadana, y conocimiento, ideas y políticas públicas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Alberto Hurtado
Cienfuegos 46 A, Segundo Piso, Santiago, Chile
E-mail: cosorio@uahurtado.cl

¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina*

El artículo busca contribuir a la comprensión del proceso de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) en América Latina y el rol que ejercieron los expertos y organismos internacionales. Los PTC han sido implementados de manera creciente en el mundo en las últimas décadas y, hasta el año 2010, 17 países en América Latina los habían adoptado. La evidencia sugiere que esta concentración es debido a un proceso de difusión de políticas. Durante los noventa, posterior a su implementación en los países pioneros, Brasil y México, los programas captaron la atención de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que contribuyeron a su diseminación. Además se configuró un actor clave, una comunidad epistémica regional que aumentó la disponibilidad de información acerca de los programas y contribuyó a su legitimidad, jugando un rol en los procesos domésticos de formulación y adopción de los PTC. La temática requiere atención en orden de mejorar la comprensión sobre la influencia de las ideas que pueden producir convergencia de políticas, el rol de los actores involucrados y la relación entre los niveles domésticos e internacionales durante el proceso de formulación de políticas.

Palabras clave: Política Social; Diseño de Políticas; Gestión del Conocimiento; América Latina

How Do Ideas Travel? The Role of Epistemic Communities in the Social Policy Making Process in Latin America

This article seeks to contribute to the understanding of the diffusion process of Conditional Cash Transfer Programs (CCTs) in Latin America and the role of experts -reunited in an epistemic community- and International Organizations (IOs). CCTs have been increasingly implemented worldwide in the last decades and, until 2010, 17 countries have adopted them in Latin America alone. The evidence suggests that this convergence is due to a policy diffusion process. After their implementation by regional pioneers -Brazil and Mexico- during the middle of the '90s, the programs caught the attention of International Organizations like the World Bank and the Inter-American Development Bank, which in turn contributed to their dissemination. These organizations supplied loans and technical advice, and also, they developed diverse activities, networks, papers and reports which have contributed to create a consensus on the efficiency of

Recibido: 02-12-2016 y 29-04-2017 (segunda versión). Aceptado: 06-05-2017.

(*) Se agradece a Daniela Novoa, Cientista Política de la Universidad Alberto Hurtado, por su colaboración en el desarrollo de este artículo.

La evidencia sugiere que la numerosa presencia y significativa concentración geográfica de los programas de transferencia condicionada -17 de 20 países los han implementado- fue el resultado de un proceso de difusión de políticas.

CCTs. Moreover, and taking an essential role, the existence of an epistemic community increased the available information on these programs and contributed to their legitimacy, playing a role in the domestic policy making process as well as in the adoption of CCTs by more countries. This matter deserves further attention in order to better understand the influence of ideas which can produce convergence of policies, the role of the actors involved and the relationship between the domestic and international level during the policy making process.

Key words: Social Policy; Policies Planning; Knowledge Management; Latin America

Introducción

A mediados de los años noventa surgen en América Latina los Programas de Transferencia Condicionada (PTC). Estos programas tienen como objetivo entregar apoyo monetario a las familias pobres y extremadamente pobres e incrementar el desarrollo de capital humano en los niños y adolescentes de aquellos grupos familiares. Su característica esencial es la provisión de dinero a condición de que las familias utilicen determinados servicios de salud y/o educación (Cecchini y Madariaga, 2011).

Los primeros programas implementados fueron en Brasil y México, y en los siguientes años se replicaron en toda la región, llegando a beneficiar en el año 2010 a alrededor de 113 millones de personas (Cecchini y Madariaga, 2011: 107). La evidencia sugiere que esta numerosa presencia y significativa concentración geográfica de los programas -17 de 20 países¹ los han implementado- fue el resultado de un proceso de difusión de políticas (Osorio, 2014; Sugiyama, 2011). Es decir, que la información acerca de la adopción de políticas fue comunicada a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social de una manera descoordinada, y donde las primeras adopciones afectan la probabilidad de hacerla entre quienes no la han hecho (Jordana, Levi-Faur y Fernández i Marín, 2011: 1347).

Diversas hipótesis se observan en la literatura para explicar este proceso. Así, por ejemplo, Sugiyama (2011) sostiene que la difusión se produjo debido al llamado *efecto vecino* en la región, aunque en su propuesta es preciso esclarecer los canales a través de los cuales se ejerció esta influencia. Franzoni y Voorend (2011) identifican comunidades de políticas, organismos internacionales (OI) y banca multilateral como agentes clave en este proceso, con un rol histórico

en la región, aunque su participación no es esclarecida por completo. Por último, se podría sostener que la lógica de obtener réditos electorales habría motivado la decisión por parte de los países. Sin embargo, el trabajo de Corrêa (2015), con base en el análisis de 84 elecciones presidenciales llevadas a cabo en 18 países de América Latina entre 1990 y 2010, lo lleva a concluir que “los presidentes latinoamericanos que invirtieron en PTC no son ni electoralmente más exitosos que quienes no lo hicieron, ni más exitosos de lo que ellos fueron en las elecciones previas” (Corrêa, 2015: 3).

En este trabajo se sostiene una hipótesis que presenta como variable explicativa la existencia de un consenso acerca de la eficacia de los PTC entre una comunidad epistémica regional². Esta “idea” fue construida a través de la acumulación de conocimiento y acciones de la comunidad, cuya formación se vinculó de manera importante a las actividades de algunos organismos internacionales: el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en un segundo plano la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La consolidación de esta idea y la existencia de esta comunidad habrían incidido de manera significativa en el proceso regional de diseminación de los PTC. Ahora bien, su grado de influencia en la adopción en cada uno de los países de la región debe ser valorado al analizar cada proceso de formulación en profundidad; esto es, vinculando el proceso regional de difusión con la mirada en el proceso doméstico de formulación de políticas. Asimismo, el argumento aquí expuesto no descarta la existencia de otras variables domésticas -tales como la situación de pobreza e inequidad en los países, la presencia de préstamos de la banca multilateral o el contacto directo entre países³- que pudieron haber intervenido y que podrían identificarse al focalizar la mirada en los casos.

En consecuencia, el objetivo de este artículo es demostrar la formación y desarrollo de esta comunidad epistémica desde mediados de los noventa hasta el año 2012, identificando las diversas actividades y acciones que se desarrollaron en el período y que permitieron la circulación del modelo de los PTC en la región, facilitando su adopción en las agendas regionales. Se sostiene aquí que esta comunidad fue una variable significativa para explicar la difusión a nivel regional; no obstante, su nivel de influencia a nivel nacional, como ya se ha señalado, debe ser analizado caso a caso. En las siguientes páginas se

Las comunidades epistémicas son proveedoras de información y consejos en escenarios de incertidumbre.

presenta el marco teórico, la metodología desarrollada y los principales hallazgos que dan cuenta de la conformación de esta comunidad y sus actividades. Por último, se presentan las consideraciones finales y las preguntas emergentes.

1. La comunidad epistémica y los organismos internacionales⁴

Las primeras menciones del concepto de comunidades epistémicas ocurrieron a fines de los setenta, en los trabajos de Ruggie (1975) y Holzner y Marx (1979), pero serían los trabajos de Ernst Haas (1989) y Peter Haas (1990) los que más propagación obtendrían. El enfoque de este último es uno de los que genera mayor consenso (Dunlop, 2013), y considerando que da énfasis al rol de las comunidades en la toma de decisiones de los Estados, es su propuesta la que se ha considerado pertinente como punto de partida⁵.

Peter Haas (1992: 3) define comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un área específica y con una voz de autoridad en cuanto al conocimiento de las políticas dentro de ese ámbito”. Este grupo de expertos trabaja para mejorar la comprensión científica y pública de una temática (Speth y Haas, 2006: 92). Comparten, asimismo, cuatro componentes. Primero, un conjunto de creencias y valores normativos; segundo, una relación causa-efecto en el ámbito, es decir un marco interpretativo que determina las causas que generan determinados problemas; tercero, los mecanismos de validación para sopesar la información; y cuarto, un conjunto de prácticas y de políticas asociadas a los problemas de su área de incumbencia que de ser aplicadas beneficiarían a la sociedad (Haas, 1992: 3). Derivado de lo anterior, coinciden en un vocabulario y una red común en la cual estos hallazgos son intercambiados y las preocupaciones comunes son compartidas (Haas, 1990: 55). No necesariamente la comunidad tiene el monopolio acerca del conocimiento relevante, pero deben compartir un enfoque común de comprensión que implica que, en el momento de entregar interpretaciones, consejo, políticas, estas coincidirían (Haas, 1992). El resultado es una concepción determinada ante un problema, junto con expectativas de las consecuencias posibles luego de la aplicación de determinadas medidas (Haas, 1992: 4).

Las comunidades epistémicas son proveedoras de información y consejos en escenarios de incertidumbre. La necesidad ante un determinado tema es el contexto preciso en el que es frecuente que

estas emerjan y proliferen. Su número de miembros es pequeño, pero en la medida en que se les solicita información se vuelven más influyentes, hasta el punto de que consolidan poder burocrático ubicando a sus expertos en determinadas posiciones nacionales e internacionales; y con ello institucionalizan su influencia. Los Gobiernos conferirán más autonomía a aquellos científicos y expertos que mejor comprendan las complejas causas de los fenómenos y propongan políticas, quienes darán información y consejo acerca de las políticas (Haas, 1990).

Haas y Adler (1992) destacan determinados aspectos respecto al funcionamiento de las comunidades, que resultan útiles para este estudio. Primero, señalan que, si una comunidad adquiere poder en un solo país u organización internacional, solamente se estará frente a la influencia de un actor sobre otro y no tendrá efectos estructurales (*ibídem*: 378). En segundo lugar, argumentan que, si las ideas de una comunidad epistémica comienzan a estar presentes en ámbitos relevantes de un país, podrían incidir en el establecimiento de estándares y desarrollo de políticas. Y nuevamente, si se produce su presencia simultáneamente en numerosos países, puede generarse una convergencia informal entre ellos (*ibídem*: 379). Luego, señalan que si los miembros de una comunidad tienen éxito en capturar a las partes que juegan un rol central en negociaciones internacionales, tendrán un efecto directo en estas y una influencia indirecta en los países pequeños y empresas pequeñas (*ibídem*: 380). Finalmente, sostienen que una comunidad epistémica no tiene que ser muy grande para tener influencia en la coordinación internacional de políticas⁶. Lo que es importante es que los miembros sean respetados en su propia disciplina académica, que cuenten con ascendencia en otras cercanas y logren incidir en el proceso de formulación de políticas (*ibídem*: 380). En relación con este último tema, cabe señalar que los medios de influencia pueden ser bastante explícitos, a través de conferencias, talleres especializados o diversas actividades en las cuales participan burócratas y hacedores de políticas.

Aquellos espacios donde se vincula la comunidad con los organismos internacionales pueden lograr incidencia, ya que a través de las redes transnacionales que operan dentro y entre estos organismos se establece “un discurso transnacional o global que es el telón de fondo contra el cual las decisiones globales se llevan a cabo” (Deacon ...[et al], 1997: 60). Los organismos internacionales administran una amplia gama de niveles, recursos monetarios y técnicos, y producen

Las actividades de mediación y exhortación contribuyen a la socialización de una política entre los actores relevantes.

información relevante sobre diferentes áreas de las políticas públicas, que es analizada, interpretada y dotada de sentido (Barnett y Finne- more, 2004). Al respecto, es posible identificar actividades inherentes a su naturaleza, tales como los préstamos monetarios y la asistencia y cooperación técnica. En este primer ámbito se ubica en exclusiva la banca multilateral, lo cual la distingue de los otros organismos internacionales, ya que uno de sus objetivos esenciales es otorgar préstamos monetarios a los países. En cuanto a la cooperación técnica, tanto la banca como los diversos organismos internacionales la desarrollan incidiendo en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas. Ahora bien, junto con estas actividades, estos actores también realizan actividades mediadoras y de exhortación (Bradford, 2009). Las primeras implican la investigación, análisis comparado de las tendencias internacionales, el debate y la transmisión de estos contenidos. Las últimas se refieren a actividades que apuntan a alcanzar el cambio de políticas en los ámbitos domésticos. A través de la difusión de documentos, informes y otros formatos, se traduce la información de las etapas de mediación en planes de acción y recomendaciones concretas (Bradford, 2009). En este sentido, las actividades de mediación y exhortación contribuyen a la socialización de una política entre los actores relevantes. En otras palabras, se puede destacar que, “en términos de política, las ideas aprobadas por las organizaciones internacionales ayudan a identificar los problemas y trazar la gama de soluciones de mejores prácticas” (Mahón y McBride, 2009: 3).

2. Enfoque metodológico

En este trabajo se utilizó metodología cualitativa que permitió analizar en profundidad el rol de las comunidades epistémicas y de los organismos internacionales en la difusión de los PTC entre mediados de los años noventa hasta el año 2012.

La recopilación de la información se realizó de forma primaria a través de 50 entrevistas semiestructuradas. Estas se aplicaron a personas vinculadas de manera directa o indirecta a los programas en donde se encuentran: expertos y académicos nacionales e internacionales que han investigado y publicado acerca de los PTC, funcionarios de Gobierno, funcionarios de organismos internacionales y políticos nacionales. Una vez configurado este grupo inicial, se amplió el número de entrevistados utilizando el efecto bola de nieve (Atkinson y Flint, 2001).

Por otra parte, para analizar las comunidades epistémicas se utilizaron las técnicas de investigación que Haas (1992: 35) plantea:

identificar a los miembros de esta a través del ejercicio de revisar quiénes son los expertos que asisten a encuentros sobre los PTC y/o a las visitas entre países, así como quiénes son los autores de los reportes y documentos de políticas. Junto con ello, identificar los principios y creencias que poseen ante los problemas públicos, y el diagnóstico y las políticas que plantean para solucionarlos, a través del análisis de materiales tales como las publicaciones de los miembros de la comunidad, exposiciones ante cuerpos legislativos y entrevistas, entre otros (Haas, 1992).

En consecuencia, para la caracterización de la comunidad epistémica, sus ideas y diagnóstico y sus medios de influencia en los mecanismos de difusión, se puso atención en la siguiente evidencia: expertos que son mencionados de manera recurrente en la literatura, miembros de grupos especializados, expositores permanentes de seminarios y conferencias; vías de contacto y transmisión de información y conocimiento con burócratas y políticos, y publicaciones de los miembros de la comunidad, discursos y entrevistas (Osorio, 2015).

Por último, sobre los organismos internacionales (OI) es preciso clarificar que se les consideró como institución y, más específicamente, se puso atención a las secciones encargadas del área social y pobreza para la región. A fin de identificar las acciones de estos organismos se definieron cuatro tipos de actividades: préstamos monetarios (exclusivos de la banca multilateral); ayudas técnicas formales e informales; actividades mediadoras (seminarios, encuentros, talleres, viajes de estudio, entre otros); y actividades de exhortación (reportes, documentos, libros, artículos, documentos de análisis de políticas, entre otros) (Osorio, 2015).

3. La comunidad epistémica y los organismos internacionales en la difusión de los PTC

Se han identificado dos momentos en la trayectoria de esta comunidad epistémica. El primero, desde mediados de los años noventa hasta los primeros años de la década del 2000, cuando se va configurando la comunidad de expertos con base en el conocimiento adquirido acerca de los primeros programas. En un segundo momento, a partir del año 2000 hasta 2010, se observa la comunidad epistémica ya instaurada a nivel regional, vinculada a los OI y sus actividades, contribuyendo a la construcción de un consenso acerca de los PTC y experimentando una evolución en la reflexión sobre los programas.

La comunidad epistémica y el rol de los bancos durante los primeros años de la ola de difusión

Desde mediados de los noventa hasta inicios del 2000 se observa el nacimiento de la comunidad y es posible señalar tres ámbitos desde donde provienen sus miembros. Por una parte, la comunidad empezó a constituirse paulatinamente a partir de expertos (algunos de ellos académicos) vinculados a las evaluaciones de los primeros programas (en México, Brasil, Nicaragua, Costa Rica y Honduras). Asimismo, se identifican los formuladores de políticas locales y directivos de los PTC implementados, quienes fueron acumulando experiencia significativa al respecto. Por último, funcionarios de la banca multilateral que se vieron involucrados en diversa magnitud en los programas.

Respecto al primer y segundo ámbito mencionados, el caso de México es ilustrador. Progresá (luego Oportunidades) tuvo un origen principalmente endógeno⁷, y sus creadores fueron algunos de los primeros expertos que contribuyeron a su conocimiento en la región, divulgando sus características y los resultados de las tempranas evaluaciones realizadas. Santiago Levi⁸, por ejemplo, tuvo un papel central en los primeros años del programa y es mencionado de manera frecuente como un referente en la temática. Asimismo, Paul Gertler⁹, 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 respecto¹⁰.

La banca multilateral tuvo diversos roles en esos años. En los primeros casos de Brasil y México, la vinculación con los bancos se fue configurando al nivel de intercambio de conocimientos, de asesoría técnica y de apoyo en evaluaciones de impacto. En otros países hubo participación directa a través de préstamos (Nicaragua) o se brindó además cooperación técnica (Honduras). Resultado de estas instancias se fue consolidando al interior de estas entidades un grupo de expertos a partir de la propia implementación de los programas, del conocimiento que paulatinamente se fue acumulando y de su divulgación a través de las diversas plataformas de estos organismos. Asimismo, estos distintos espacios demuestran que los PTC eran atractivos para los bancos. Por una parte, en cuanto a ser un buen producto para “ser vendido” a los países, considerando que estas instituciones son, antes que todo, bancos. “El banco tiene que promover el desarrollo, pero al final tiene que entrar en el negocio

Los funcionarios de los sectores sociales de los bancos también contribuyeron a que los PTC se fueran instalando al interior de las entidades; incluso significando aquello ciertas adaptaciones institucionales.

donde la clase del proyecto a financiar es relevante... un banco que no gestiona préstamos desaparecerá” (Experto PTC, FAO). Los programas constituyen modelos concretos y acotados, que significan “un flujo predecible de recursos” (experto en PTC, BID). Junto con ello, abrieron una posibilidad para que estas entidades se vincularan de manera directa con las políticas sociales regionales; “los bancos tienen que ejecutar, entonces les dieron la posibilidad de hacer su trabajo de manera instrumental” (Experto PTC, CEPAL).

Los funcionarios de los sectores sociales de los bancos, encargados de vincular a los países con los programas, también contribuyeron a que estos se fueran instalando al interior de las entidades como un instrumento importante; incluso significando aquello ciertas adaptaciones institucionales. En el caso del BID, por ejemplo, se desarrolló un proceso formal para que este pudiera otorgar los préstamos. Ello, ya que el Banco contaba en ese momento con dos tipos de instrumentos: los préstamos de inversiones y los préstamos de políticas. Cuando se solicitaron los préstamos para los programas en Honduras y Nicaragua, “el departamento legal tenía bastantes reticencias, porque decían (...) esto no es un préstamo de inversión (...). Entonces hubo un período de larga duración entre los equipos técnicos y los equipos legales de los bancos para hacer entender que el incentivo a la demanda (...) hay que entenderlo como un préstamo de inversión. (...) Antes de llegar el financiamiento de parte del BID se tuvo que liberar por parte del departamento legal esta conceptualización” (experto PTC, BID). Si bien la magnitud de este proceso interno de los bancos no puede ser abordada en detalle en este estudio, demuestra que los bancos se sumaron a esta iniciativa, y que durante esta ola de difusión implicó un aprendizaje. Se trataba, en definitiva, de un programa que “nadie conocía hace 15 años (...) y hubo que desarrollar e identificar (por parte de los bancos) la capacidad técnica para responder a demandas operativas específicas que tenían los programas, como un sistema de focalización” (experta PTC, Banco Mundial).

En cuanto a las conexiones e iniciativas que permitieron la vinculación y contacto de sus miembros, junto con su paulatina influencia en la creación de este consenso acerca de los PTC, es posible distinguir algunas instancias más explícitas vinculadas al proceso de formulación de los programas. Por ejemplo, en los casos en que hubo préstamos y cooperación técnica entre la banca y los países, se observan instancias oficiales donde ello ocurrió. En otros casos, como señalan

La incipiente comunidad de expertos se consolidó a partir del año 2000. En ello influyó de manera importante su vinculación con organismos internacionales.

los expertos entrevistados, pudieron generarse encuentros informales entre los miembros que fueron contactando a los funcionarios de los programas con académicos o funcionarios de la banca.

Junto con ello, si bien en este período todavía eran incipientes, también es posible identificar algunas actividades mediadoras y de exhortación desde la banca multilateral que contribuyen a la configuración y visibilización de los expertos como agentes de difusión de los programas. El BID implementa, desde fines de los años noventa, el Diálogo Regional de Política (*Regional Policy Dialogue*, RPD), un mecanismo para promover el intercambio de conocimientos entre los funcionarios gubernamentales de alto nivel de América Latina y el Caribe y expertos en áreas clave de desarrollo¹¹. Se tratan diversos temas, tales como innovación, el agua y la salud, educación, energía, mercado de trabajo, la protección social y las redes de salud, entre otros. A fin de facilitar este intercambio, la red promueve la presentación de informes de alta calidad, investigaciones y estudios. La red abocada a Protección Social y Salud, donde se situaría el debate e intercambio de información acerca de los PTC, comienza a reunirse a partir del año 2000 y se convierte en un lugar de encuentro para expertos y directores de programas.

Por último, la publicación de documentos con recomendaciones de políticas todavía era acotada durante estos primeros años. Se debe tener en cuenta que se estaban desarrollando los primeros estudios e investigaciones acerca de los programas. De hecho, las primeras evaluaciones de Progresá se iniciaron a partir del año 1998 y los resultados se comenzarían a divulgar dos años después (IFPRI, 2000).

La comunidad epistémica a partir del 2000

La incipiente comunidad de expertos se consolidó a partir del año 2000. En ello influyó de manera importante su vinculación con organismos internacionales, junto con las mayores actividades mediadoras y de exhortación desarrolladas por la banca y otros organismos internacionales. Asimismo, se observa que en los últimos años cobran mayor visibilidad las actividades realizadas por otros organismos regionales, tales como CEPAL, OEA, PNUD y FAO, donde se identifican miembros de la comunidad epistémica.

En relación con los integrantes de la comunidad, algunos como directivos de PTC, debido a su conocimiento cercano al programa (en algunos casos desde su origen) y su sólido perfil profesional, comenzaron a ser reclutados como personal del Banco Mundial, el BID y la

OEA, desde mediados de la década de 2000. Por ejemplo, Verónica Silva¹², una de las responsables del programa Chile Solidario, pasó a ser parte del Departamento de Protección Social del Banco Mundial. Asimismo, Manuel Salazar¹³, de Familias en Acción, Colombia, se integró en el año 2002 al Banco Mundial, al igual que Rogelio Gómez Hermosillo¹⁴, de Oportunidades, 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 Rivero¹⁵, quien trabajó en FOSIS, Chile (vinculada al programa PUENTE, componente del Chile Solidario) y pasó luego por la OEA, y Graziano da Silva¹⁶, quien fue parte de Hambre Cero en Brasil, y luego estuvo en FAO. A partir de ese papel, su influencia como una comunidad es aún mayor. Siguiendo a Haas (1992: 4), en la medida en que una comunidad epistémica consolida su poder burocrático dentro de las organizaciones internacionales, “institucionaliza su influencia e insinúa sus puntos de vista en un espectro más amplio de la política internacional”. En particular, en los casos en que los expertos se insertaron en la banca multilateral, el rol que adquieren en esta nueva posición pudiera implicar un mayor grado de influencia en la toma de decisión de los países que sostuvieron préstamos monetarios.

En ese sentido, es posible afirmar que la legitimidad de los miembros de la comunidad está basada en su propia experiencia, y también fortalecida en algunos casos por su vinculación con los organismos internacionales. Este aspecto tiene consecuencias positivas para la comunidad y su influencia, y también lo tuvo para el rol de los bancos en su vinculación con los PTC de la región. La incorporación de expertos fue parte de un proceso de aprendizaje, de enriquecer la información acerca de los PTC. “En el Banco Mundial hemos aprendido, nos enteramos de lo que México, Brasil, Chile estaban haciendo” (ex Director de Familias en Acción / Actual Experto BM). En efecto, como resultado de este proceso de incorporación es posible distinguir dos grupos: uno, quienes tienen un perfil profesional y que usualmente ingresan desde el inicio de su carrera a trabajar al Banco. Un segundo grupo son las personas que se integran después de haber trabajado en los Gobiernos de la región (experto PTC Banco Mundial / ex Director de programa), como es el caso de los ex directivos que se han identificado. Asimismo, en especial en el caso del BM, se ha observado un proceso en el cual se ha tratado de incluir entre los

Que algunos miembros de la comunidad estén insertos en la banca multilateral confiere mayor capacidad de influencia, dados los espacios a los cuales acceden gracias a las actividades de estas entidades. Pero, asimismo, su rol es mayor dado su carácter de ex directivos de programas.

funcionarios dedicados a la región, personal que cuente con un “perfil latinoamericano” (expertos PTC, CEPAL y BM) y también profesionales provenientes de diversas disciplinas -como es el caso de algunos de los ex directores- para proporcionar un perfil más pluralista, donde los economistas tradicionalmente han predominado (Hall, 1993). En la actualidad “no son solamente los economistas que llegan con los modelitos, los Bancos están más heterogéneos” (experto PTC, PNUD).

Que algunos miembros de la comunidad estén insertos en la banca multilateral confiere mayor capacidad de influencia, dados los espacios a los cuales acceden gracias a las actividades de estas entidades. Pero, asimismo, su rol es mayor dado su carácter de ex directivos de programas; ello facilita las relaciones con los países y el diálogo entre los hacedores de políticas. Los entrevistados concuerdan en que la confianza y la legitimidad son mayores si las recomendaciones o las respuestas a las inquietudes provienen de una persona que ha gestionado un programa. “Si en tu currículo tienes que fuiste gestor de este tipo de programas te miran con otros ojos” (académico experto PTC). Se señala que tanto para los responsables políticos y los directores es más expedito y enriquecedor discutir con otros expertos que utilizan el mismo lenguaje técnico, y que han tenido problemas y preocupaciones similares, cuyas soluciones son posibles de conocer solo en la práctica. Su perfil facilitaría la circulación de conocimiento con la credibilidad que otorga haber estado involucrado en la implementación y gestión de los procesos, y no solo contar con el conocimiento de diseños y conceptos de políticas.

Completa el grupo de integrantes de la comunidad aquellos que destacan por su exhaustivo conocimiento acerca de los programas en la región, obtenido a través de investigación y evaluaciones y que, por tanto, son autores de reportes, libros y estudios sobre los PTC, algunos de ellos muy influyentes¹⁷. Por ejemplo, Paul Gertler es mencionado como uno de los referentes, ya que participó en las primeras evaluaciones de impacto del programa Progresía y con base en ello también realizó varias publicaciones. También destacan Ariel Fiszbein¹⁸ y Norbert Schady¹⁹ del Banco Mundial y, en los últimos años, Simone Cecchini²⁰ de la CEPAL y Fabio Veras²¹ del PNUD.

En cuanto a las actividades mediadoras y de exhortación -que permiten el encuentro entre los expertos y constituyen vías de influencia acerca de su enfoque de los PTC-, estas se desarrollan de manera más importante durante este período. A partir de 2001 comenzó a operar en el BID la Red de Protección Social y Salud, como parte de

la iniciativa Diálogo Regional de Política ya mencionada. Su objetivo principal es “la creación de un foro donde los países de la región puedan compartir experiencias, aprender acerca de las prácticas llevadas a cabo fuera de la región y explorar oportunidades para la cooperación regional en las áreas de reducción de la pobreza y la protección social” (BID, 2001: 1). Está constituida por los viceministros y subsecretarios respectivos de los países de la región, quienes buscan identificar oportunidades de cooperación técnica entre el Banco y los países. La red financia reuniones anuales donde los representantes analizan y discuten temas críticos identificados a través del diálogo constante entre el Banco y los Estados miembros²². Desde su inicio hasta el año 2012, se realizaron 11 reuniones hemisféricas de esta red, todas en Washington D.C.²³. Dado que los PTC constituyen uno de los programas más importantes en ese sentido, en muchos de estos encuentros se dedicaban presentaciones a vincular los programas con la temática central del encuentro; por ejemplo, en el 10° Encuentro, la temática se centró en los PTC y la inclusión financiera. En el marco de esta red se han organizado reuniones anuales desde 2001²⁴, con la correspondiente producción de documentos y material relacionado que se solicitan a los expertos (alrededor de 230 documentos disponibles en la página *web* hasta el año 2012²⁵). En estas actividades se comienza a repetir la presencia de expertos invitados por los bancos, cuyos nombres se tornan un referente en determinadas materias y son parte de la comunidad epistémica. Por ejemplo, Santiago Levy asistió como invitado al primer Diálogo Regional de Políticas en el año 2001, en su rol de Director del Instituto Mexicano del Seguro Social. Asistiría también al 11° Encuentro en el año 2009²⁶. Asimismo, el experto argentino Fabián Repetto²⁷ estuvo presente en cuatro de estos encuentros²⁸ e Ignacio Irrázaval, experto chileno, estuvo en tres de ellos²⁹. Otros expertos asistentes a algunos de estos encuentros fueron Norbert Schady, del BID, Rita Combariza³⁰, experta colombiana, y Paul Gertler³¹. Todos ellos tienen un conocimiento sólido acerca de las iniciativas, que abarcan desde el marco conceptual hasta aspectos prácticos.

Miembros de la comunidad también estuvieron presentes en el Primer Taller Internacional sobre PTC, realizado en Puebla, México, en mayo de 2002. Este sería el primero de tres encuentros internacionales organizados por la División de Protección Social del Banco Mundial. El objetivo de los Talleres es “ofrecer un fórum para que ejecutores de diferentes PTC pudieran compartir sus experiencias

-tanto éxitos como desafíos- y aprendieran de sí mismos con el fin de mejorar el funcionamiento de sus programas” (Ayala Consulting, 2003: 3). En efecto, estas instancias constituyeron un punto de encuentro entre los miembros de la comunidad y de intercambio de información y divulgación acerca de los PTC. Junto con ello, la calidad de los expositores y que fueran organizados por el Banco Mundial les otorgaba relevancia a los eventos. De hecho, fueron mencionados reiteradamente como un referente para los directivos de los programas y expertos.

En el Primer Taller realizado en 2002, destacó la presentación de Rogelio Gómez Hermosillo, del programa Oportunidades, y también las de dos expertas del Banco Mundial, Laura Rawlings³² y Margaret Grosh³³. Ellas luego realizarían presentaciones en el Segundo Taller que se efectuó en São Paulo, Brasil, en el año 2004. En este se expusieron las experiencias de Brasil, Chile, Colombia, entre otras, destacando la participación de directivos nacionales como Verónica Silva, del Chile Solidario, y Ana Fonseca, del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, como también Michelle Adato, del IFPRI. Dos años más tarde se realizó el Tercer Taller sobre los PTC en Estambul, Turquía. Este taller fue el primero fuera de América Latina, tuvo una convocatoria más numerosa que los anteriores (cerca de 300 personas) y se presentaron también experiencias de otras regiones, como los PTC de Turquía, Sudáfrica, Bangladesh y Kenia. Se privilegió la presencia de Gobiernos y sus contrapartes que estuvieran implementando programas o estuvieran considerando hacerlo³⁴. Algunos de los expertos identificados que nuevamente están presentes son Norbert Schady y Ariel Fizein del Banco Mundial, Rogelio Gómez Hermosillo, de Oportunidades México, y Rita Combariza de Colombia. El alcance global de este Tercer Taller se explica debido a la concentración que los PTC ya habían alcanzado en América Latina y a la presencia emergente en otros países fuera de la región. De hecho, en la primera Conferencia participaron representantes de ocho naciones, en la segunda, de 25, y en la tercera, de 40, reuniendo 375 participantes presenciales y aproximadamente 1.600 a través de las conferencias en línea del sitio *web* (Banco Mundial, 2006). Junto con ello, ya se había generado y acumulado información sobre el funcionamiento de los PTC. En la convocatoria del Banco Mundial se señalaba que una “primera generación” de programas ya mostraba resultados de evaluaciones con un aumento en la matrícula escolar, controles de salud y consumo en el hogar³⁵.

Hubo también otras actividades que fueron constituyendo instancias de intercambio y divulgación del conocimiento acerca de los PTC y donde se fue perfilando un rol de los expertos de la comunidad. Una de ellas fueron los llamados “viajes de estudio”.

Este encuentro se realizó, por tanto, en un momento donde los PTC ya habían alcanzado un cierto grado de madurez en comparación con los dos anteriores.

Hubo también otras actividades que fueron constituyendo instancias de intercambio y divulgación del conocimiento acerca de los PTC y donde se fue perfilando un rol de los expertos de la comunidad. Una de ellas fueron los llamados “viajes de estudio”, que constituyen misiones de investigación donde los hacedores de políticas de uno o varios países pueden obtener experiencias de primera mano. “Desde 2001, el Banco ha organizado viajes de estudio del Programa Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia y Bolsa Familia en Brasil con más de 30 países. (...) Los viajes de estudio se adaptan a las necesidades de los participantes y se han cubierto todos los aspectos de los PTC” (IEG, 2011). El Banco Mundial apoyó los viajes y también los países los han llevado a cabo de manera individual. Así, México, Brasil, Colombia y Chile han acogido a hacedores de políticas, coordinando y definiendo un cronograma, la información y los lugares de interés para los visitantes. “Hemos recibido visitas de diversos países de América Latina y también del resto del mundo, numerosas visitas durante el año” (ex Director del Programa Puente, Chile Solidario). Estas permitieron el contacto entre los expertos nacionales, contribuyendo al intercambio de conocimiento y generación de confianzas. Igualmente, el Banco Mundial ha financiado las “Visitas de Expertos”, esto es, cuando un experto del Banco o un asesor externo viaja a un país para apoyar el diseño e implementación del programa. En las entrevistas se mencionan, por ejemplo, a Verónica Silva, Rogelio Gómez Hermosillo y María Concepción Steta Gándara³⁶, quienes fueron invitados a presentar sus conocimientos acerca de los PTC, lo cual fue contribuyendo a su reconocimiento entre los hacedores de políticas como expertos en la materia.

En cuanto a documentos de divulgación, se observan a partir del año 2000 algunas publicaciones más completas que aportan una perspectiva amplia sobre los programas, recogiendo los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo en las primeras iniciativas. En *Evaluando el impacto de los programas de transferencia condicionada* (Rawlings y Rubio, 2005) se analizaron las evaluaciones de la primera generación de PTC en Brasil, México, Nicaragua y Colombia. Asimismo, en *Redistribuyendo el ingreso de los pobres y los ricos: transferencias públicas en América Latina y el Caribe* (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006) se plantea que los PTC han demostrado tener

un impacto favorable en cuanto al capital humano y capacidad para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. En una publicación del BID, Bouillon y Tejerina (2006) también analizan las evaluaciones de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México (desarrolladas entre 1997-2003). Concluyen que son “instrumentos muy efectivos” para reducir la pobreza y la desigualdad “en el largo plazo” y para aliviar la pobreza “en el corto plazo”. Los autores de estas publicaciones son los mismos expertos cuya presencia es recurrente en los talleres y conferencias y que son mencionados como referentes por los hacedores de políticas.

A mediados del año 2000 también se publican reportes con un carácter de compilatorio regional y que señalan una postura oficial de la banca hacia los PTC. Ariel Fiszbein y Norbet Schady (2009) son autores de *Las transferencias condicionadas reduciendo la pobreza hoy y en el futuro*, libro en el cual el Banco Mundial recoge la experiencia y lo analizado en esos años. En el Reporte Anual 2005 del BID (2006) se señaló que los PTC han sido exitosos en “reducir los niveles de pobreza, promover la acumulación de capital humano y el acceso a los servicios sociales básicos”. Estos trabajos recogen información acerca de varios países y establecen puntos críticos y los aprendizajes respecto a los programas³⁷. Se aprecia una postura oficial favorable ante los programas y recomendaciones específicas respecto a las fortalezas y debilidades de los PTC.

El conjunto de 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. “Esa preeminencia que más bien está garantizada en la cantidad de estudios, análisis, evaluaciones, experimentos que se han desarrollado. Yo diría (...) que estos programas son uno de los programas sociales más estudiados en la historia de las políticas públicas” (experto PTC, Banco Mundial). Todos los recursos integran un amplio conjunto de conocimientos acerca de los programas, que es sólido en cuanto a su evidencia empírica y amplitud de temas que abarcan, y que continúa creciendo de manera constante.

En los años más recientes, la comunidad epistémica ha ido incluyendo en su debate los desafíos que los PTC implican en la lógica de los derechos sociales y la protección social, junto con advertir acerca de sus debilidades o aspectos complejos.

La comunidad epistémica y otros organismos internacionales

En los años más recientes, la comunidad epistémica ha ido incluyendo en su debate los desafíos que los PTC implican en la lógica de los derechos sociales y la protección social, junto con advertir, ya con mayor experiencia frente al tema, acerca de sus debilidades o aspectos complejos. Ello se manifiesta en la preeminencia de expertos que ponen énfasis en estas temáticas y en el rol más relevante de organismos internacionales cercanos a este enfoque, esto es, CEPAL, FAO y OEA. Son estos organismos los que además han liderado, hasta el período estudiado, las actividades vinculadas a la acumulación de conocimiento y los debates acerca de los PTC y en donde se identifican a los expertos de la comunidad. “Al principio el Banco era más importante. Hoy esa comunidad es muy heterogénea como los programas son heterogéneos, y hay otros actores preeminentes. Por ejemplo, CEPAL (...) y OEA” (experto PTC, PNUD). Estos organismos tendrían, según algunos entrevistados, mayor legitimidad entre los hacedores de políticas y expertos. “Es más interesante un taller organizado por la CEPAL que un taller organizado por el Banco. (...) Yo creo que la correlación de fuerzas ha cambiado lo suficiente” (experto PTC, PNUD).

Su presencia tardía en este proceso podría explicarse porque la banca tuvo en algunos casos un rol esencial desde un comienzo a través de los préstamos monetarios, acción que estos organismos no realizan. Sus objetivos y sus capacidades, por tanto, difieren de los de la banca multilateral. “Yo creo que tenemos contribuciones distintas, ideas un poco distintas, (...) y obviamente tenemos una injerencia menor, porque una cosa es ir donde un país con buen presupuesto de financiación directa o de asistencia técnica (...) nosotros que tenemos pocos recursos (...) vamos con ideas y los que nos quieren escuchar bien y los que no, no” (experto PTC, CEPAL). En ese sentido, su participación en el debate acerca de los PTC coincide con la existencia de mayores antecedentes e información y una mirada más compleja y comprensiva hacia los programas.

La atención puesta de manera oficial por CEPAL en los programas es, en cierta forma, tardía. Uno de los primeros trabajos en abordar una caracterización y análisis de las fortalezas y debilidades de los PTC es el de Pablo Villatoro (2005), reeditado al año siguiente en la revista de la CEPAL. Asimismo, el de Lorena Godoy (2004), que abordó el programa de Renta Mínima, de Brasil (que más tarde sería parte

de Bolsa Familia), aunque no es mencionado y/o definido como un PTC. Otros trabajos se centraron en aspectos específicos. Se trataba de trabajos puntuales, algunos de ellos vinculados a investigaciones sobre otros temas donde los PTC pudieron ser incluidos (entrevista experto PTC, CEPAL). El interés oficial acerca de los PTC por parte de CEPAL se inicia en el período 2005-2006, tal como se refleja en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006), presentado al trigésimo primer período de sesiones. En particular, en el Capítulo V se realizó un análisis de los programas sociales donde “se da especial importancia a los que han tenido más cobertura y difusión en el pasado reciente: los programas de emergencia vinculados al empleo y los programas de transferencias condicionadas” (CEPAL, 2006: 150). Teniendo en cuenta esta perspectiva de la protección social, los PTC son una herramienta específica que debe ser analizada en este contexto.

En esa línea, en los años siguientes CEPAL desarrolló una amplia producción de conocimiento sobre el tema. Hay obras completas que proporcionan información acerca de la realidad en la región, teniendo en cuenta las características de los programas y su papel en la protección social. En 2008 se publicó un estudio acerca de la contribución de los PTC al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es decir, el grado en que los países que aplican los programas han reducido (o no) la pobreza (León, 2008). Otro trabajo central publicado desde CEPAL es el de Cecchini y Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Se trata de un análisis minucioso y completo de los programas de la región, considerando diversos aspectos tales como sus características centrales, tipo de condicionalidad, impacto, institucionalidad, entre otras. Por último, en *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, se analizan los programas en cuanto a su relación con la protección social y el enfoque de derechos (Cecchini y Martínez, 2011) y, desde esta perspectiva, se discuten sus fortalezas, debilidades y desafíos. En esa línea, los PTC se consideran como un componente, generalmente el que permite la entrada al sistema, de estrategias más amplias de protección social. Estas obras son el fruto de las investigaciones realizadas por los expertos del organismo, y también los resultados de los debates y ponencias de expertos en talleres y seminarios organizados por CEPAL. De la misma manera que se observa en la banca, los autores de estos estudios son miembros de

la comunidad epistémica; Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, por ejemplo, participan en los seminarios y encuentros, y son mencionados como referentes por los hacedores de políticas. Cerrando las publicaciones y plataformas de CEPAL, en el año 2012 se crea otro medio de incidencia, un sitio *web* dedicado al tema de la protección social³⁸. Su objetivo es difundir el trabajo desarrollado y acumulado por la División de Desarrollo Social del organismo y otras instituciones en la materia. En la línea de lo que se venía comentando, la base de datos de CEPAL, que ya existía hace algunos años³⁹, pasó a ser un componente de este sitio *web* sobre protección social, junto con una nueva base de datos acerca de pensiones.

Otro organismo de las Naciones Unidas que ha tenido un papel preeminente y que ha facilitado la influencia de los expertos de la comunidad es la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas, FAO (establecida en 1945). La FAO, con su oficina regional situada en Santiago de Chile, comenzó desde 2006 con el lanzamiento de la “Iniciativa para América Latina y el Caribe sin hambre” (una instancia político-institucional de incidencia para erradicar el hambre en la región dentro de una generación), y centró su trabajo en fortalecer la dimensión del acceso a las familias más pobres a la alimentación. En ese contexto, la FAO también focalizó su labor en la evaluación de los PTC y su impacto en la erradicación del hambre y la nutrición de los niños y para intercambiar información sobre los programas entre los expertos y los políticos a través de seminarios periódicos. Sin embargo, hubo un cambio parcial de este énfasis en 2006 con su nuevo director, Graziano da Silva, quien participó en el diseño e implementación del Hambre Cero en Brasil, el sistema integrado de las políticas sociales en los que Bolsa Familia es un componente. La llegada de este experto, quien es parte de la comunidad sobre los PTC, puso la atención en el impacto de los PTC en la nutrición y en la protección social. Por esta razón, los seminarios son considerados como una oportunidad para difundir el análisis de los programas y su relación con la obtención de una nutrición adecuada para la población en condiciones de pobreza extrema. Estas instancias pasaron de tener muy pocos participantes y socios durante los primeros años, a alcanzar grados crecientes de complejidad, con la participación y la colaboración interagencias (experto PTC, FAO). Entre los años 2006 y 2012 se llevaron a cabo siete seminarios internacionales, con la asistencia de expertos de la región y de otros organismos como CEPAL, académicos, centros de investigación y Gobiernos. En particular, destaca

Se observa el énfasis que organismos como FAO y CEPAL van introduciendo al debate acerca de los PTC, complejizando la perspectiva con el enfoque de derechos y más tarde con el de protección social.

el VI Seminario organizado por FAO y CEPAL⁴⁰, donde se trabajó el enfoque de derechos y su vinculación con los PTC. Meses antes, en marzo de 2011, FAO ya había organizado un taller de expertos sobre la temática (“Los PTC desde un enfoque de derechos”). En este conjunto de actividades se identifica la participación de varios de los miembros de la comunidad, como Verónica Silva, Ana Fonseca (como consultora FAO y/o ministra del Gobierno brasileño), José Graziano da Silva (FAO), Simone Cecchini (CEPAL), Rodrigo Martínez (CEPAL), Francisco Pilotti (OEA), Laura Pautassi, y expertos de IFPRI, como Jere R. Behrman o John Hoddinot. Asimismo, se observa el énfasis que organismos como FAO y CEPAL van introduciendo al debate acerca de los PTC, complejizando la perspectiva con el enfoque de derechos y más tarde con el de protección social.

Así, en el seminario realizado en noviembre de 2012 quedó de manifiesto la importancia de estas instancias y el giro temático que se estaba generando hacia el desafío de avanzar en protección social. En los discursos inaugurales, Adoniram Sanches, oficial de Políticas de FAO, sostuvo que “los PTC ya han quedado atrás y se está avanzando a sistemas de protección” en la región (<http://www.rlc.fao.org>). Para ese año se previó la “ampliación temática del VII evento con el fin de abordar los distintos desafíos que impone la protección social en zonas rurales en sus pilares contributivo, no contributivo y las regulaciones laborales, entendiendo que solo a través de sistemas de protección integrales se podrá fortalecer y consolidar un estado permanente de seguridad alimentaria para la población más vulnerable de la Región” (FAO, 2012). En otras palabras, y como fue planteado por Martín Hopenhayn, director de la División de Desarrollo Social, CEPAL, “este era el seminario PTC y ha ido evolucionando hacia la visión de que en la región se requieren sistemas más integrales y complejos” (<http://www.rlc.fao.org>).

Por último, desde septiembre de 2009, la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene un papel importante como plataforma para el debate acerca de los PTC, cuando se creó la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). El lanzamiento fue el 2 de septiembre en Nueva York y asistieron presidentes de Estado y representantes de Chile, Estados Unidos, México y Colombia, entre otros. La red es una comunidad de ministerios y agencias nacionales de desarrollo social, en colaboración con las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la academia, para promover el intercambio y la transferencia de experiencias y conocimientos sobre protección social. Además, trata de constituir un

lugar de encuentro para los actores institucionales clave, implementar mecanismos de cooperación en la región y generar una comunidad de práctica de los responsables políticos y expertos a través de una red de conocimiento y aprendizaje. Muchas de las actividades que la red ha desarrollado son seminarios y reuniones de expertos, junto con la creación de programas de mejora para los profesionales del sector de desarrollo social. Esta red también cuenta con la colaboración de los actores internacionales más importantes de la región, tales como el Banco Mundial, la CEPAL, el PNUD, la FAO, la OIT, entre otros. De hecho, esta cooperación es evidente en la circulación de expertos entre estas actividades (por ejemplo, el director de RIPSO, Francisco Pilotti, es un expositor frecuente en seminarios de la FAO, y Simone Cecchini, de CEPAL, participa en los eventos de FAO).

4. Conclusiones

En concordancia con el recorrido temporal presentado, se observa que desde mediados de los años noventa hasta 2012 se configuró una comunidad epistémica que contribuyó a instalar un consenso acerca de los PTC como un programa eficaz para combatir la pobreza en América Latina. Las características de funcionamiento de esta comunidad coinciden con las que plantean Haas y Adler (1992). En primer lugar, los expertos no solamente han tenido influencia en un solo país ni en solo un organismo internacional, sino que, como se explicitó anteriormente, los distintos expertos están presentes tanto en CEPAL, FAO, BM, BID y PNUD, entre otros, lo que ha generado que la incidencia tenga efectos en los 17 países de América Latina donde se implementaron los PTC (hasta el año 2012⁴¹). En segundo lugar, la presencia de los expertos en el plano profesional internacional a través de las actividades identificadas y de las redes es un potencial indicador de que estaban en los espacios donde los países suelen informarse acerca de políticas públicas y programas, recolectan información y conocen experiencias. Asimismo, estas redes y plataformas son colectivas, por lo que se podría incidir en varios países, lo cual también ha sido señalado como una característica de su funcionamiento. En tercer lugar, es posible identificar la presencia de miembros de la comunidad en los organismos que potencialmente pueden tener un rol en los procesos de formulación de los programas en algunos países, tanto de manera formal (a través de los préstamos o convenios de cooperación técnica) o por medio de las actividades de mediación. Finalmente, esta comunidad se caracteriza por tener un

Esta comunidad se caracteriza por tener un número pequeño de expertos, sus miembros son respetados en sus propias disciplinas académicas y cuentan con experiencias en el proceso de formulación de políticas de sus propios países como en otros.

número pequeño de expertos, sus miembros son respetados en sus propias disciplinas académicas y cuentan con experiencias en el proceso de formulación de políticas de sus propios países como en otros.

En el Cuadro 1 se presenta una propuesta del conjunto de expertos que constituiría esta comunidad. Sin embargo, es imposible afirmar que se trata del grupo definitivo, ya que es probable que se haya omitido a integrantes que no fueron visibles durante el estudio. En consecuencia, no se plantean estos nombres como una lista cerrada. Es preciso mencionar que dada la magnitud de los estudios, análisis e investigaciones acerca de los PTC también se identifican a otros autores y especialistas en el tema⁴² y a funcionarios nacionales vinculados a la implementación de los programas.

Cuadro 1
Integrantes de comunidad epistémica

Nombre	Vinculación institucional
Ariel Fiszbein	Banco Mundial
Cristovam Buarque	Gobernador del Distrito Federal de Brasil, entre 1995-1998, donde implementó Bolsa Escolar
Emanuela Galasso	Banco Mundial
Fabián Repetto	Académico
Fabio Veras Soares	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), PNUD
Francisca Rivero	Chile Solidario. Desde 2010 en OEA
Graziano da Silva	Hambre Cero, Brasil. Actualmente Director General de FAO
Héctor Cárdenas	Tekoporá, Paraguay
Helena Ribe	Banco Mundial
Laura Pautassi	Académica
Laura Rawlings	Banco Mundial
Manuel Salazar	Familia en Acción, Colombia. Desde 2002 en BM
María Concepción Steta Gándara	Oportunidades, México. Desde 2009 en Banco Mundial
Norbert Schady	Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial
Paul Gertler	Académico
Rita Combariza Cruz	Coordinadora Nacional Familias en Acción (2001-2012)
Rogelio Gómez Hermosillo	Oportunidades. Desde 2007 en BID
Santiago Levy	Progresía-Oportunidades. Desde 2007 en BID
Simone Cecchini	CEPAL
Verónica Silva	Chile Solidario. Desde 2010 en BM

Fuente: elaboración propia con base en información recopilada.

La mayoría de los integrantes del grupo desarrolló un rol permanente en la difusión de los PTC, si bien algunos de estos integrantes con un papel más visible y activo que otros. En este sentido, son periódicamente invitados a exponer y participar en los seminarios y conferencias organizados sobre los programas en los diferentes países de la región y en otras como Asia o África. Estos documentos constituyen insumos relevantes para las actividades mediadoras, pero también tienen un papel importante como instrumento de exhortación. En ese sentido, se observa que la comunidad de expertos coincide, en los primeros años, en una percepción positiva hacia los PTC como un programa efectivo para la superación de la pobreza y en ese sentido fue presentado y divulgado. En los últimos años, con los programas ya instalados en la región, el enfoque de derechos, propiciado en particular por expertos vinculados a organismos como CEPAL y FAO, busca solucionar las debilidades de los PTC y situarlos en una estructura más amplia de protección social. Por tanto, se observan ciertas creencias comunes y el acuerdo acerca de los PTC como un programa adecuado para enfrentar la problemática de la pobreza. No obstante, se aprecian también divergencias en su interior, expresadas, por ejemplo, en el énfasis puesto en vincular los programas con el enfoque de derechos. Este es un ámbito que requiere mayor desarrollo en futuras investigaciones.

En cuanto a las vías de influencia y los puntos de encuentro de estos expertos, se observa un rol importante de los organismos internacionales y las actividades mediadoras y de exhortación que realizan (ver Anexos 1, 2 y 3). Debe señalarse, no obstante, la diversa naturaleza de la banca y de los otros organismos, los cuales, tal como se expuso, difieren en cuanto al momento en que participan de manera más notoria y en los énfasis que introducen a los programas. Los expertos poseen un gran conocimiento acerca de los PTC, que se refuerza por la legitimidad de ser expositores frecuentes en los seminarios y actividades mediadoras que se han descrito. Además, el apoyo prestado por las organizaciones internacionales les permite producir informes, libros y publicaciones, y el acceso a bases de datos nacionales e internacionales, contactos con los responsables de políticas y otros tipos de información. Las numerosas actividades descritas se vinculan con los procesos domésticos de formulación de políticas. Ello, ya que la información presentada en estas instancias cuenta con sólido respaldo empírico, y las recomendaciones específicas para el diseño e implementación de los programas constituyen un recurso esencial para los actores, con legitimidad y autoridad.

En esa línea, en cuanto al proceso de formulación de políticas, esta información contribuye a la mitigación de la incertidumbre y ofrece perspectivas accesibles y soluciones a los problemas públicos con legitimidad y autoridad. Las visitas, los seminarios y el acceso a determinados documentos que ocurren durante este proceso pueden influir, de una manera u otra, a la decisión de adoptar el programa o a los componentes que este tendrá.

Ahora bien, una vez identificada esta comunidad epistémica y su vinculación con los organismos internacionales, sus actividades y vías de incidencia, es posible afirmar su existencia a nivel regional y su rol en la difusión de los PTC en América Latina. El grado de influencia en cada uno de los países que adoptaron el programa requiere del análisis de los casos en profundidad. Ello permitirá sopesar también las variables domésticas involucradas, vinculando así el proceso de difusión regional con el proceso de formulación de políticas nacional.

Anexo 1 **Seminarios organizados por los organismos internacionales** **durante 1990-2010**

Nombre y principal(es) organizador(es)	Fecha	Lugar
Primera Conferencia Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas (tipo Taller de Aprendizaje), Banco Mundial	29 de abril - 1º de mayo de 2002	Puebla, México
Segunda Conferencia Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas, Banco Mundial	26-29 de abril de 2004	São Paulo, Brasil
Tercera Conferencia Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas, Banco Mundial	26-30 de junio de 2006	Estambul, Turquía
I Seminario de Programas de Transferencias Condicionadas, FAO-PNUD	4-5 de diciembre de 2006	Santiago de Chile
II Seminario Programas de Transferencias Condicionadas, FAO-PNUD	3-4 de diciembre de 2007	Santiago de Chile
III Seminario Programas de Transferencias Condicionadas, FAO	1-2 de diciembre de 2008	Santiago de Chile
IV Seminario Programas de Transferencias Condicionadas, FAO	5-6 de noviembre de 2009	Santiago de Chile
V Seminario Programas de Transferencias Condicionadas "Perspectivas de los últimos 10 años", FAO	30 de septiembre y 1º de octubre de 2010	Santiago de Chile

Nombre y principal(es) organizador(es)	Fecha	Lugar
VI Seminario Programas de Transferencias Condicionadas “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos”, FAO-CEPAL	29-30 de septiembre de 2011	Santiago de Chile
Seminario “Políticas Públicas Intersectoriales: Protección Social, Trabajo y Empleo”. Red Interamericana de Protección Social, OEA	30 de noviembre y 1° de diciembre de 2010	Río de Janeiro, Brasil
Conferencia “Cooperación Horizontal y Protección Social”. Red Interamericana de Protección Social, OEA	19 y 20 de enero de 2011	St. Michael, Barbados
VII Seminario Programas de Transferencias Condicionadas “Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe”, CEPAL-FAO	22 y 23 de noviembre de 2012	Santiago de Chile

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Talleres realizados por los organismos internacionales durante 1990-2010

Nombre del Taller	Fecha	Lugar
Taller de Análisis y Reflexión, análisis de las lecciones de los PTC a 6 años o más de su instalación. Banco Mundial	15-18 de enero de 2008	Cuernavaca, México
Taller de Expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”. CEPAL-GTZ	5-6 de noviembre de 2009	Santiago de Chile
Taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para el Ministerio de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”. OEA	15-16 de julio de 2010	Brasilia, Brasil
Taller “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos”. FAO	17 y 18 de marzo de 2011	Santiago de Chile
II Taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para el Ministerio de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”. OEA	4-6 de julio de 2011	Brasilia, Brasil
III Taller “Política Social y Cooperación Internacional: Desafíos para el Ministerio de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”. OEA	31 de octubre - 2 de noviembre de 2012	Santa Marta, Colombia

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3
Publicaciones más relevantes durante 1990-2010

Título	Año	Organización/Autor
<i>World Development Report Poverty</i>	1990	Banco Mundial
<i>Assistance Strategies to Reduce Poverty</i>	1991	Banco Mundial
<i>Poverty Reduction Handbook</i>	1991	Banco Mundial
<i>Social Safety Nets Report</i>	1993	Banco Mundial
<i>Poverty Strategy 1997</i>	1997	BID
<i>Comprehensive Development Framework</i>	1999	Banco Mundial
<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>	1999	Banco Mundial
<i>Equidad de los modelos</i>	2000	CEPAL
<i>Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard</i>	2001	Banco Mundial
<i>Perfil de la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social</i>	2002	BID
<i>Poverty Reduction and Promotion of Social Equity. Strategy Document</i>	2003	BID
<i>The Cost of Poverty Alleviation Transfers Programs: a Comparative Analysis of Three Programs in Latin America. Economic and Sector Studies Series. BID</i>	2004	Caldes, Natalia; Coady, David; y Maluccio, John. BID
“Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, Serie Políticas Sociales, N° 99, CEPAL	2004	Godoy, Lorena. CEPAL
<i>Sin herencia de pobreza: el programa Progresas - Oportunidades de México</i>	2005	Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. BID
“Redes e institucionalización. Bono de Desarrollo Humano”. Serie Políticas Sociales, N° 76, CEPAL	2005	Armas, Amparo. CEPAL
“Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. <i>Revista de la CEPAL</i> , N° 86	2005	Villatoro, Pablo. CEPAL
“Demand Side for Better Health for the Poor: Conditional Cash Transfer in Latin America and the Caribbean”. Economic and Sector Studies Series, BID	2006	Glassman, Amanda; Gaarder, Marie; y Todd, Jessica. BID
<i>La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésimo Primer Período de Sesiones</i>	2006	CEPAL
<i>Equidad, desarrollo y ciudadanía</i>	2006	CEPAL
<i>Protección social</i>	2006	CEPAL
<i>Transferencias condicionadas con corresponsabilidad</i>	2006	Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. SEDESOL
“Do We Know What Works? A Systematic Review of Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean”	2006	Tejerina, Luis y Bouillon, César. BID

Título	Año	Organización / Autor
“Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. universalidad”. Iniciativa ALCSH - Working Paper, N° 04	2008	Fonseca, Ana. FAO
<i>Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio.</i> Proyecto CEPAL-AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del milenio (AEC/06/003)	2008	León, Arturo. CEPAL
<i>Las transferencias condicionadas reduciendo pobreza hoy y en el futuro</i>	2009	Feiszben, Ariel y Schady, Norbert. Banco Mundial
<i>Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities</i>	2009	Johannsen, Julia; Tejerina, Luis; y Glassman, Amanda. BID
“Measuring the Impact of Bolsa Familia Program Based on Data. From Health and Nutrition Days (Brazil)”. Working Paper, N° 7	2009	Paes Sousa, Rômulo y Pacheco Santos, Leonor María. FAO
“Designing CCT Programs to Improve Nutrition Impact Principles, Evidence and Examples”. Working Paper, N° 6	2009	Garrer, James; Basset, Lucy; y Marini, Alessandrai. FAO
“Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessment of Impacts and Strategies for Improvement”. Working Paper, N° 9	2009	Hoddinott, John y Basset, Lucy. FAO
“Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y ‘Avancemos’ en Costa Rica”. Serie Políticas Sociales, N° 160, CEPAL	2010	Román, Isabel. CEPAL
<i>Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality</i>	2010	Ribe, Helena; Roabalino, David A.; y Walker, Ian. Banco Mundial
<i>Social Safety Nets Report</i>	2011	Banco Mundial y FMI
<i>Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe</i>	2011	Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. CEPAL
<i>Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos</i>	2011	Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. CEPAL
“Should Cash Transfer Be Confined to the Poor? Implications for Poverty and Inequality in Latin America”. Policy Research Working Paper, N° 5875	2011	Acosta, Pablo; Leite, Phillipe y Rigolini, Jamele. Banco Mundial
<i>Protection Strategy “From Safety Nets to Springboards”</i>	2011	Banco Mundial

Fuente: elaboración propia.

Notas

(1) Se ha considerado la clasificación de 20 países de América Latina de CEPAL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De este grupo, solo no lo habían implementado Cuba y Venezuela (León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009).

(2) Se realizó un análisis cuantitativo en el cual se utilizó regresión logística binaria para testear la incidencia de las variables independientes (pobreza, vinculación de la banca multilateral, ideología) sobre la decisión de adoptar el programa, en una muestra de 19 países latinoamericanos (no se consideró Cuba por no contar con información) en un espacio temporal de 20 años. Los modelos se encuentran desarrollados y explicados en detalle en Osorio (2014).

(3) Este es un aspecto interesante a considerar, ya que se observan casos de transferencia dentro del proceso de difusión, por ejemplo, desde el Chile Solidario a países como Guatemala, Paraguay y países de Centroamérica.

(4) Este enfoque teórico también ha sido planteado en Osorio (2015).

(5) Haas (1990: 254) señala que conceptos similares al que presenta son “pensamiento colectivo” (Fleck, 1979), el “college invisible” (Crane, 1972), el “episteme” (Foucault, 1972) y “la comunidad científica” (Kuhn, 1970). Bourdieu (2000) aborda con el “campo científico” la vinculación entre poder, conocimiento científico e intelectuales.

(6) Haas (1990) señala que los estudios han identificado comunidades que tienen como promedio 35 integrantes.

(7) Existe cierto debate en torno a cuán endógenos son los primeros programas de Brasil y México (por ejemplo, Peck, 2010a). Aquí se sostiene que lo son en gran medida, no obstante la cercanía que pudo existir entre los hacedores de políticas mexicanos y ciertos contenidos que los bancos pudieran estar trabajando, como la focalización, por ejemplo. Ello podría haber contribuido al diseño, pero la motivación y el grupo de expertos que los diseñaron son, de manera mayoritaria, originarios del país y no de los bancos.

(8) Santiago Levi Alzazi (16-01-1956). Doctor en Economía, Universidad de Boston. Principales cargos: Ministro de Finanzas en México (1994-2000), Director General del Instituto de Seguridad Social Mexicano (2000-2005), Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano del Desarrollo (2008 a la actualidad).

(9) Economista, profesor de la Escuela de Negocios Haas y la Escuela de Salud Pública de la Universidad Berkeley de California. Es considerado uno de los pioneros en las evaluaciones aleatorias de programas sociales en países en desarrollo (<http://facultybio.haas.berkeley.edu/faculty-list/gertler-paul>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(10) Gertler (2004); Fernald, Gertler y Neufeld (2009); Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006); y Fernald, Gertler y Neufeld (2008).

(11) <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/regional-policy-dialogue,2392.html>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

(12) Trabajadora Social. Entre 1999 y 2000 fue Directora de la División Social del Ministerio de Desarrollo y Planificación en Chile (MIDEPLAN). El año 2001 pasa a ser Directora de Programas del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) (entrevista personal realizada el 31 de octubre de 2011).

(13) Economista. Director de Familias en Acción, Colombia. Desde 2002 en el Banco Mundial (entrevista personal realizada el 26 de marzo de 2012).

(14) Sociólogo. Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, México, entre 2001 y 2006. A partir de 2007 es consultor internacional del Banco Mundial (entrevista personal realizada el 22 de febrero de 2012).

(15) Trabajadora Social. Funcionaria de FOSIS entre 2000 y 2010. Desde 2010 a 2013 en la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) de la Organización de Estados Americanos (OEA) (entrevista personal realizada el 11 de noviembre de 2011).

(16) Agrónomo. Entre 2003 y 2004 fue Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria, siendo responsable de la aplicación del programa Hambre Zero. A partir del año 2011 fue elegido Director General de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (en <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/biography/es>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(17) Algunas de estas publicaciones son de Fiszbein y Schady (2009); Levy y Rodríguez (2005); Cecchini y Madariaga (2011); Cecchini y Martínez (2011).

(18) Economista. Actualmente Economista Jefe de la Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial. Ha ocupado diversas posiciones en el organismo desde su ingreso en el año 1991 (en <http://blogs.worldbank.org/es/team/ariel-fiszbein>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(19) Economista. Asesor Económico Principal para el Sector Social en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asesor también en el Banco Mundial y en UNICEF, y ha sido profesor en las universidades de Georgetown y Princeton (en <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-humano/norbert-schady,4739.html>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(20) Economista. Investigador de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Se dedica al estudio de las políticas y programas de protección social y reducción de la pobreza en la región, y es experto en el tema de indicadores sociales (entrevista personal realizada el 23 de noviembre de 2011).

(21) Investigador del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), PNUD (entrevista personal realizada el 14 de noviembre del 2011).

(22) En <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/social-protection-and-health-network,2395.html>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

(23) En <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dialogo-regional-de-politica/reuniones-proteccion-social,3247.html>, recuperado el 10 de febrero de 2013. Los encuentros se realizaron el 11 de junio de 2001, 10 de diciembre de 2001, 23 de mayo de 2002, 11 de noviembre de 2002, 23 de mayo de 2003, 9 de diciembre de 2003, 11 de noviembre de 2004, 24 de abril de 2006, 13 de septiembre de 2007, 6 de noviembre de 2008 y 29 de octubre de 2009.

(24) Entre 2000 y 2012 se han desarrollado 20 encuentros, algunos de ellos hemisféricos y otros subregionales (zona de los Andes y el Caribe) (en <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/meetings-social-protection,3247.html>, recuperado el 20 de noviembre de 2012).

(25) En <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/documents-social-protection-health,3272.html>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

(26) Información recopilada con base en la revisión de las listas de asistentes a los Encuentros Regionales. Rescatada en <http://www.iadb.org/en/research-and-data/regional-policy-dialogue/meetings-social-protection,3247.html>, el 20 de noviembre de 2012.

(27) Cientista Político. Director del Programa de Protección Social de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Argentina. Consultor de UNICEF, UNESCO, CEPAL, PNUD, BID y Banco Mundial (en <http://cippec.org/priorizarlaequidad/entrevista-a-fabian-repetto>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(28) En 1°, 3°, 7° y 8° encuentros regionales, realizados en los años 2001, 2002, 2004 y 2006. *Idem.*

(29) En el 7°, 8° y 10°, en los años 2004, 2006 y 2009. *Idem.*

(30) Profesional de las Ciencias Sociales. Coordinadora Nacional Familias en Acción, Colombia, entre 2001-2012 (en <http://cippec.org/priorizarlaequidad/entrevista-a-rita-combariza-cruz>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(31) Expertos y funcionarios del BID también eran miembros recurrentes en estos seminarios. No todos ellos son considerados miembros de la comunidad epistémica, ya que para ello deben haber ejercido influencia también a través de otras redes y ser convocados a otras actividades en función de su conocimiento acerca de los PTC.

(32) Economista. Actualmente especialista en Monitoreo y Evaluación para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. También ha sido consultora del grupo de investigación de Desarrollo Económico del Banco Mundial (en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79646/Dc%202003/courses/dc2003/presenters/rawlings.html>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(33) Economista. Jefe de la sección de Desarrollo Humano del Banco Mundial para América Latina y el Caribe (en <http://blogs.worldbank.org/es/team/margaret-grosh>, recuperado el 31 de enero de 2014).

(34) En <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBI/PROGRAMS/SPLP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

(35) En <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBI/PROGRAMS/SPLP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

(36) Fue Directora General de Planificación y Evaluación del programa Oportunidades, entre 2004-2009. Actualmente es especialista en Protección Social y miembro del Grupo de Expertos Globales de Redes del Banco Mundial.

(37) Por ejemplo, Bouillon y Tejerina (2006), Tejerina (2006), Rawlings y Rubio (2005) y Fiszbein y Schady (2009).

(38) <http://dds.cepal.org/bpsnc>.

(39) <http://dds.cepal.org/bdptc>.

(40) VI Seminario Programas Transferencias Condicionadas “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos”, FAO-CEPAL, celebrado entre el 29 y 30 de septiembre de 2011. Taller “Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos”, FAO, realizado en Santiago, 17 y 18 de marzo de 2011.

(41) En Haití se comenzó a implementar durante el año 2012, primero en una versión piloto, el programa Ti Manman Cheri.

(42) Por ejemplo, los casos de Ernesto Cohen y Rolando Franco, quienes escribieron Transferencias condicionadas con corresponsabilidad (2006), publicado con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta publicación constituye un estudio importante sobre los PTC, pero no cumple con los otros indicadores planteados.

Bibliografía

- Atkinson, Rowland y Flint, John (2001), "Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies", en *Social Research UPDATE*, N° 33, Guildford, University of Surrey. Department of Sociology.
- Ayala Consulting (2003), *Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs): experiencias operativas; informe final*, Quito, Ayala Consulting. Preparado para el Banco Mundial.
- Banco Mundial (2006), "Lessons Learned", Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul, Turkey, June 26-30. Presentación para Taller de Evaluación Interno acerca de la Conferencia, 6 de noviembre de 2006.
- Barnett, Michael y Finnemore, Martha (2004), *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, New York, Cornell University Press.
- BID (2001), Minuta de la Primera Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington, BID. Diálogo Regional de Políticas, 11 y 12 de junio.
- _____ (2006), *Informe anual 2005*, Washington, BID.
- Bouillon, César y Tejerina, Luis (2006), *Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean*, Washington, BID. Sustainable Development Department. Poverty and Inequality Unit.
- Bradford, Neil (2009), "The OECD's Local Turn", en *The OECD and Transnational Governance*, Rianne Mahon y Stephen McBride (eds.), Vancouver, UBC Press.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL; N° 111).
- CEPAL (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL. Trigésimo Primer Período de Sesiones, CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo de 2006.
- _____ (2011), Programa de Transferencias Condicionadas: base de datos de programas de protección social no contributivos, América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL, <http://dds.cepal.org/bdptc>.

- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006), *Transferencias condicionadas con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Corrêa, Diego Sanches (2015), “Conditional Cash Transfer Programs, the Economy, and Presidential Elections in Latin America”, en *Latin American Research Review*, Vol. 50 N° 2, pp. 63-85.
- Deacon, Bob; Hulse, Michelle; y Stubbs, Paul (1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London, Sage.
- Dunlop, Claire (2013), “Epistemic Communities”, en *Routledge Handbook of Public Policy*, M. Howlett, S. Fritzen, W. Xun y E. Araral (eds.), New York, Routledge.
- FAO (2012), Memoria del VII Seminario Internacional “Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe”, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 22 y 23 de noviembre.
- Fernald, Lia; Gertler, Paul; y Neufeld, Lynnette (2008), “The Importance of Cash in Conditional Cash Transfer Programs for Child Health, Growth and Development: an Analysis of Mexico’s Oportunidades”, en *The Lancet*, N° 371, pp. 828-837.
- _____ (2009), “10-Year Effect of Oportunidades, Mexico’s Conditional Cash Transfers Programme, on Child Growth, Cognition, Language, and Behaviour: a Longitudinal Follow-up Study”, en *The Lancet*, N° 374, pp. 1997-2005.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009), *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*, Washington, Banco Mundial.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago, CEPAL.
- Franzoni, Juliana Martínez y Voorend, Koen (2011), “Actors and Ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador”, en *Global Social Policy*, Vol. 11 Nos. 2-3, pp. 279-298.
- Gertler, Paul (2004), “Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from Progres’s Control Randomized Experiment”, en *American Economic Review*, Vol. 94 N° 2, pp. 336-341.
- Gertler, Paul; Martinez, Sebastian; y Rubio-Codina, Marta (2006), “Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards”, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 3994).
- Godoy, Lorena (2004), “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 99).

- Haas, Ernst B. (1989), *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, University of California Press.
- Haas, Peter M. (1990), *Saving the Mediterranean: the Politics of International Environmental Cooperation*, New York, Columbia University Press.
- _____ (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, Vol. 46 N° 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), pp. 1-35.
- _____ (2007), "Epistemic Communities", en *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Daniel Bodansky, Jutta Brunnée y Ellen Hey (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Haas, Peter M. y Adler, Emanuel (1992), "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program", en *International Organization*, Vol. 46 N° 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), pp. 367-390.
- Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, Vol. 25 N° 3, pp. 275-296.
- Holzner, Burkhardt y Marx, John H. (1979), *Knowledge Application: the Knowledge System in Society*, Boston, Allyn and Bacon.
- IEG (2011), *Social Safety Nets: an Evaluation of World Bank Support, 2000-2010*, Washington, World Bank. Independent Evaluation Group.
- IFPRI (2000), "¿Está dando buenos resultados Progresar? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por el IFPRI. Síntesis de la evaluación de impacto", Washington, International Food Policy Research Institute.
- Jacobsson, Bengt (2006), "Regulated Regulators: Global Trends of State Transformation", en *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Marie-Laure Djelic y Kerstin Sahlin-Andersson (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jakobi, Anja P. (2012), "Facilitating Transfer: International Organizations as Central Nodes for Policy Diffusion", en *World Yearbook of Education: Policy Borrowing and Lending*, G. Steiner-Khams y F. Waldow (eds.), London, Routledge.
- Johannsen, Julia; Tejerina, Luis; y Glassman, Amanda (2009), *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*, Washington, BID. Social Protection and Health Division.

- Jordana, Jacint; Levi-Faur, David; y Fernández i Marín, Xavier (2011), "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion", en *Comparative Political Studies*, Vol. 44 N° 10, pp. 1343-1369.
- León, Arturo (2008), *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio*, Santiago, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Proyecto CEPAL-AECID: Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del milenio (AEC/06/003).
- Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresos-Oportunidades de México*, Washington, BID.
- Lindert, Kathy; Skoufias, Emmanuel; y Shapiro, Joseph (2006), "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", en *Social Safety Nets Primer Series*, Washington, World Bank Institute.
- Mahon, Rianne y McBride, Stephen (eds.) (2009), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, UBC Press.
- Osorio, Cecilia (2014), "La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010", Barcelona, Universitat Pompeu Fabra. Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales.
- _____ (2015), "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina: el caso chileno", en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* (Cambio de Políticas Públicas en América Latina), N° 53, septiembre, pp. 31-48, <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1540>.
- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2010a), "Recombinant Workfare, Across the Americas: Transnationalizing 'Fast' Social Policy", en *Geoforum*, Vol. 41 N° 2, pp. 195-208.
- _____ (2010b), "Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations", en *Geoforum*, Vol. 41 N° 2, pp. 169-174.
- Rawlings, Laura B. y Rubio, Gloria M. (2005), "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 20 N° 1, Spring, pp. 29-55, <http://documents.worldbank.org/curated/en/175211468331772414/Evaluating-the-impact-of-conditional-cash-transfer-programs>.
- Ruggie, John Gerard (1975), "International Responses to Technology: Concepts and Trends", en *International Organization*, Vol. 29 N° 3, pp. 569-570.

- Sottoli, Susana (2002), "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", en *Papeles de Población*, Año 8 N° 34, octubre-diciembre, pp. 43-63.
- Speth, James Gustave y Haas, Peter M. (2006), *Global Environmental Governance*, Washington, Island Press.
- Sugiyama, Natasha Borges (2011), "The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas", en *Global Social Policy*, Vol. 11 Nos. 2-3, pp. 250-278.
- Villatoro, Pablo (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", en *Revista CEPAL*, N° 86, agosto, pp. 87-101.