

***Think tanks* y pobreza en América
Latina: el rol de los pensadores en el
mercado de las políticas sociales en
Argentina, Chile y México**

**Gerardo Uña, Carina Lupica y
Luciano Strazza**

Gerardo Uña

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en administración financiera y gestión pública. Co-fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena. Actualmente es asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Investigador Asociado del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Consultor del Banco Mundial en Argentina, Chile, México, Paraguay y Perú. Consultor del BID en Argentina, Uruguay y Bolivia. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Instituto Nacional de Servicios para Jubilados y Pensionados (PAMI) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); así como en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Carina Lupica

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Especialista en Políticas Sociales. Directora Ejecutiva de la Fundación Observatorio de la Maternidad, e Investigadora Principal de la Fundación Siena. Ha desarrollado investigaciones sobre políticas sociales, familia y género, programas de transferencias de ingresos y funcionamiento de los Consejos Consultivos. Fue miembro de la Comisión Nacional de Cáritas Argentina, y desempeñó funciones en el Instituto Nacional de Servicios para Jubilados y Pensionados (PAMI) y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Luciano Strazza

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Becario de la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Investigador de la Fundación Siena en temas de finanzas públicas, instituciones y *think tanks*. Se desempeñó como Consultor en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Investigación Aplicada en Políticas Públicas
Fundación Siena
Av. Scalabrini Ortiz 2019, 8 "E"
1425 Buenos Aires - Argentina
<http://www.fundacionsiena.org.ar>

Pese a la necesidad e importancia de las políticas sociales en la región y a la mayor injerencia de los *think tanks* y *expertos* en las mismas, su participación en el campo de las cuestiones sociales aún se encuentra relativamente inexplorada.

***Think tanks* y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México**

Introducción

Uno de los principales problemas que se enfrenta en los países de América Latina es el elevado nivel de pobreza y desigualdad, que afecta a gran parte de su población. De acuerdo con los datos de CEPAL (2007) el 36,5% de la población de la región (194 millones de personas) percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza, y el 13,4% (71 millones de personas) está por debajo de la línea de indigencia. Si bien esta preocupación siempre ha tenido presencia en la agenda pública en las últimas décadas se manifestó su relevancia, debido a las reiteradas crisis socioeconómicas que afectaron a la región. Sin dudas, atender y revertir la situación de carencia de recursos y la ausencia de oportunidades de gran parte de la población es complejo, por lo que requiere de la creatividad y el compromiso de todos los sectores y actores de la sociedad, y no sólo de la acción de los gobiernos y burocracias públicas.

En este contexto, las políticas sociales son herramientas de vital importancia para revertir las causas que originan este escenario, en especial si se considera el debilitamiento del trabajo formal como eje de integración social. Así, el rol de los actores estatales, académicos, *think tanks* y *expertos* u organizaciones de la sociedad civil que participan en estas políticas debe ser considerado para el análisis de su diseño, implementación o impacto. Sin embargo, pese a la necesidad e importancia de las políticas sociales en la región y a la mayor injerencia de los *think tanks* y *expertos* -actores que generan información y conocimiento para influir en los tomadores de decisión- en las mismas, su participación en el campo de las cuestiones sociales aún se encuentra relativamente inexplorada.

El objetivo de la presente investigación es realizar un primer abordaje sobre la participación de los *think tanks* y *expertos* -especialistas, académicos o investigadores con trayectoria profesional- en las distintas etapas de las políticas sociales en América Latina, sobre la base de

Recibido: 17-04-2009. Aceptado: 28-05-2009.

que analizar y comprender el rol y los intereses de todos los actores que participan en las políticas públicas es central para entender los resultados alcanzados con las mismas.

Es necesario aclarar que para realizar este análisis se acotó el campo de estudio a una de las facetas de la política social: la lucha contra la pobreza. Dentro de ella, se seleccionaron como unidades de análisis tres programas de transferencias condicionadas de ingresos: el Progreso-Oportunidades (México), el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina) y el Programa Chile Solidario (Chile), los cuales representan casos ilustrativos de este tipo de acciones en la región.

Si bien la participación de los *think tanks* y *expertos* presenta múltiples dimensiones e implicancias, en este estudio se pretende explorar su participación en las políticas sociales, centrando el foco particularmente al interior del ciclo de las políticas públicas, es decir, identificando dicha participación a nivel de etapas.

Con este propósito, el artículo se organiza en cuatro secciones. En la Sección I se describe el marco teórico y los conceptos clave utilizados. En la Sección II se realiza el análisis de los tres casos seleccionados, para luego detallar los principales hallazgos resultantes de las experiencias abordadas en la Sección III. Finalmente, en la Sección IV se presentan las conclusiones de esta investigación.

I. Marco conceptual ***Policy Making Process***¹

En primer lugar resulta conveniente definir el ámbito donde se produce la participación de los *think tanks* y *expertos*. En este sentido, es posible definir al *Policy Making Process* como el proceso a través del cual se debaten, elaboran, aprueban e implementan las políticas públicas. El mismo se puede caracterizar como un "juego" en el que una cantidad variable de "actores" interactúa en una "arena de negociación" con el fin de hacer prevalecer sus ideas y/o intereses. Los participantes de este proceso pueden ser clasificados en dos grupos: los actores formales (partidos, burocracia, legislaturas, etc.) y los informales (*think tanks*, *expertos*, medios de comunicación, etc.). La diferencia esencial entre ambos tipos de actores es que los formales son aquellos que desempeñan roles asignados constitucionalmente, mientras que los informales no. Aun así, los actores informales desarrollan papeles importantes en el *Policy Making Process*, ya que en reiteradas oportunidades su participación impacta en los

Se entiende por *think tanks* a aquellos institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas públicos con el fin de influir sobre el proceso de las políticas públicas.

procesos de negociación, en los resultados obtenidos y/o en la implementación de las políticas públicas.

La interacción de los actores se produce en las "arenas de negociación". Estas, pueden clasificarse en "formales" (comisiones legislativas, gabinetes) e "informales" (el espacio público, por ejemplo), y se revisten de mayor o menor nivel de transparencia en función de la visibilidad pública que poseen (por ejemplo, un debate legislativo en el plenario tendrá mayor nivel de transparencia que una reunión para tratar un tema específico entre un funcionario y una asociación que representa a un determinado sector). A su vez, es posible interpretar el comportamiento de los actores en las "arenas de negociación" como el resultado de sus intereses, incentivos y recursos, las expectativas respecto a las acciones del resto de los actores, el funcionamiento de las instituciones políticas y las reglas institucionales básicas. Este conjunto amplio y variado de aspectos que incentivan el accionar de los actores hace que el *Policy Making Process* sea un fenómeno complejo.

Think tanks y expertos: principales definiciones

Si bien los *think tanks* pueden clasificarse como un actor *informal* aún existe cierta dificultad para establecer una definición unívoca del concepto. Las diferencias que se observan respecto a los fines, objetivos, estructuras y formas de intervención de estos actores peculiares inducen a que con este concepto se designen un número de organizaciones muy diversas. Sin embargo, es posible acceder a una definición de utilidad para dar cuenta de esta figura compleja si se analiza un conjunto de parámetros que los caracterizan.

En este sentido, sobre la base de Uña (2006), en el presente trabajo se entiende por *think tanks* a aquellos institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas públicos con el fin de influir sobre el proceso de las políticas públicas. Más precisamente, los *think tanks* pueden ser clasificados según sus características en cuatro tipos ideales: a) Centros de Investigación Privados, b) Centros Académicos, c) Fundaciones Políticas y d) Grupos de Advocacy. Estas categorías no son mutuamente excluyentes ya que los *think tanks* pueden presentar características correspondientes a más de uno de las categorías mencionadas².

En este marco, la función primordial de los *think tanks* es promover temas para ser incorporados en la agenda pública, así como

En las diferentes temáticas de las políticas públicas interviene un conjunto de profesionales con amplia calificación y experiencia que analiza, investiga y elabora propuestas con el fin de influir sobre las decisiones que se adoptan en torno a su área de especialización.

elaborar diagnósticos y propuestas en materia de políticas públicas para influir en los ámbitos en los cuales se toman las decisiones. De esta forma, se considera a los *think tanks* como *actores informales* de creciente relevancia en el *Policy Making Process*, ya que contribuyen a la conformación de un "mercado" donde las ideas circulan y se difunden y, en algunos casos, consiguen influir en las decisiones finales de los gobiernos en materia de políticas públicas (Abelson, 2006).

Para participar en este proceso, los *think tanks* tienen que contar con recursos institucionales propios suficientes, entre los cuales se destacan los profesionales o "*expertos*" que integran sus equipos de trabajo. Ellos son una fuente central de provisión de información, conocimientos y posibilidades de vinculación con otros actores, y contribuyen a generar el prestigio de la institución. En muchas ocasiones estos *expertos* no se desempeñan con exclusividad en una organización sino que integran paralelamente varias de ellas, urdiendo una red a través de la cual el conocimiento circula y se construyen consensos³. En otros casos, los *expertos* forman parte de la red de conocimiento en forma individual mientras desarrollan funciones en instituciones gubernamentales o en instancias previas a ocupar lugares en la función pública, como los consultores free lance de organismos internacionales.

En todos, puede advertirse que en las diferentes temáticas de las políticas públicas interviene un conjunto de profesionales con amplia calificación y experiencia que analiza, investiga y elabora propuestas con el fin de influir sobre las decisiones que se adoptan en torno a su área de especialización. Por tal motivo, en este estudio los *expertos* se incorporaron como actores relevantes en el análisis sobre la participación de los *think tanks* en la política social de lucha contra la pobreza en América Latina⁴.

Think tanks e influencia: un modelo para su análisis

Como se expresó anteriormente, los *think tanks* se caracterizan por producir información y conocimiento con el objeto de influir a lo largo del proceso de las políticas públicas. Pero, conforme a Abelson (2006), la influencia es un concepto ambiguo y complejo tanto en su esencia como en su medición. Para abordar esta complejidad, dicho autor elaboró un *modelo holista* de medición, el cual sostiene que: a) se puede ejercer una influencia gradual en los tomadores de decisión, es decir, no siempre la influencia se produce de manera

lineal bajo una lógica de causa-efecto directa, b) es importante comprender las identidades de quiénes intentan ejercer influencia y sobre quiénes la están ejerciendo, c) se debe considerar el contexto histórico y político en el cual se produce la influencia, y d) es necesario combinar indicadores cuantitativos y cualitativos para medirla.

Los indicadores cuantitativos comprenden el número de exposiciones mediáticas de los *think tanks*, sus testimonios ante el Congreso, las publicaciones que producen y los recursos humanos y presupuestarios que disponen, entre otros. Mientras, los indicadores cualitativos son aquellos intangibles tales como los contactos personales con funcionarios de alto nivel, que pueden provocar un impacto profundo en la configuración de las decisiones sobre las políticas públicas, por ejemplo.

Este *modelo holista* se contrapone al *modelo lineal* de medición de la influencia, el cual sostiene que se puede hablar de influencia solamente cuando los decisores públicos adoptan las recomendaciones formuladas por los *think tanks* y *expertos*. En este modelo, la influencia sigue una lógica del "todo o nada", a diferencia del modelo holista que reconoce la posibilidad de una influencia matizada y gradual, así como la generación de debates y la promoción de temas que se integran a la agenda pública.

Siguiendo este último enfoque, en el presente estudio se intenta dar cuenta de la influencia de los *think tanks* en las distintas etapas de las políticas sociales en el marco del *Policy Making Process*. A tal fin, se observa la participación de los *think tanks* y/o *expertos* y se considera que la misma constituye un requisito necesario -aunque no suficiente- para lograr la influencia. Desde esta perspectiva, el concepto de participación es entendido como el paso inicial para el análisis de los actores en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas, más precisamente, en la identificación y definición del problema, en la formulación de la solución, en su implementación y en el monitoreo y evaluación de la línea de acción formulada.

Ciclo de las políticas públicas y participación de los *think tanks* y *expertos*

En términos generales, la política pública es el resultado de un proceso cíclico conformado por etapas que resultan diferenciables a nivel analítico aunque no siempre en la práctica, puesto que con frecuencia se yuxtaponen y reflejan la complejidad propia del *Policy Making Process* señalada anteriormente. Pese a ello, y con el fin

En el caso de América Latina, los *think tanks* adquirieron una relevancia cada vez mayor en el ciclo de las políticas públicas. De hecho, en los últimos cuarenta años lograron incidir en la agenda pública, el fortalecimiento de las reglas de juego democráticas, la provisión de líneas de reformas económicas y la construcción de capacidades analíticas en ciencias sociales.

de facilitar su estudio, en el presente trabajo se asume que el ciclo de las políticas públicas está conformado por cuatro grandes etapas.

La política pública comienza con lo que Tamayo Sáez (1997) denomina *identificación y definición del problema*, etapa que está signada por la problematización de un asunto de la vida social y su definición. La respuesta al problema corresponde a la segunda etapa: la *formulación*, en la cual se establecen objetivos y estrategias para alcanzarlos, después de analizadas distintas alternativas posibles. La tercera etapa corresponde a la *implementación* de dicha estrategia, que por lo general está a cargo de las instituciones estatales, aunque en los últimos años se puede advertir un incremento de la participación de las organizaciones no gubernamentales en este momento de la política pública. Por último, la etapa de *evaluación* tiene el objetivo de cotejar fortalezas y debilidades de la política pública a partir de las cuales, eventualmente, puedan introducirse ajustes a la misma.

Como reconoce Sherwood Truitt (2000), en el caso de América Latina los *think tanks* adquirieron una relevancia cada vez mayor en el ciclo de las políticas públicas. De hecho, en los últimos cuarenta años lograron incidir en la agenda pública, el fortalecimiento de las reglas de juego democráticas, la provisión de líneas de reformas económicas y la construcción de capacidades analíticas en ciencias sociales. Sin embargo, los contextos autoritarios en los que estaban insertos operaban como fuertes limitantes a su acción e influencia social. Esta situación comenzó a modificarse con la recuperación de la democracia en muchos países de la región, lo cual permitió que estos actores ampliaran su participación y abrieran nuevos caminos para ejercer influencia en los tomadores de decisión. Crecientemente, los *think tanks* se fueron convirtiendo en centros de producción de investigación aplicada en materia de políticas públicas y en organizaciones de desarrollo, promoción e implementación de las mismas.

A pesar de este rol más amplio, aún no se desarrolló un modelo o conceptualización teórica que señale o permita analizar en qué etapas de la política social participan los *think tanks*. En este sentido, el presente estudio constituye, a partir del análisis de tres experiencias de relevancia en América Latina, una primera aproximación al esquema de participación de los *think tanks* en las políticas sociales. Al mismo tiempo, se intentan establecer puntos de regularidades y quiebres en este proceso a partir del análisis de sus intereses e interacciones con actores estatales en un contexto determinado.

II. La participación de *think tanks* y *expertos* en las experiencias analizadas

En esta sección se describen las tres experiencias seleccionadas desde una perspectiva comparada, y se analiza la participación de los *think tanks* y *expertos* a nivel de etapas del ciclo de las políticas públicas, identificando el contexto de surgimiento de los programas y el modo de participación de estos actores. En el Cuadro N° 1 se presenta en forma esquemática la nómina de los *think tanks* y *expertos* identificados y la etapa en la cual participan para los tres casos de programas de transferencia de ingreso seleccionados. Una breve descripción de las principales características de los *think tanks* y *expertos* identificados se encuentra en el Anexo N° 1.

Cuadro N° 1
Participación de los *think tanks* y *expertos* en las distintas etapas de las políticas sociales

Etapas de la Política Pública		México	Argentina	Chile
Identificación y definición del problema				
Formulación de la solución	Antecedentes	- Santiago Levy - José Gómez de León	- FRENAPO - CIEPP - Grupo Sophia - Irene Novacovsky - Claudia Sobrón	
	Diseño del programa	- Santiago Levy - José Gómez de León	- Pablo Vinocur	- Fundación Chile 21 - CIEPLAN - CEP - Claudia Serrano - Dagmar Raczynski
Implementación*		- SEDESOL	- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS)	- MIDEPLAN
Monitoreo y evaluación		- IFPRI - INSP - CIESAS - COLMEX - CIDE	- CELS - AAPS - CIEPP - UCEMA - IDESA - Grupo Sophia - FLACSO Argentina	- Fundación Chile 21 - Libertad y Desarrollo - Claudia Serrano

Fuente: elaboración propia.

* Nota: en "implementación" se indica el área administrativa estatal responsable de la implementación y/o coordinación del programa.

a. Progresas / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México (1997)

A mediados de la década del 90, el 30% de los mexicanos vivía en situación de pobreza, población que estaba fundamentalmente asentada en las zonas rurales de ese país. Los indicadores en materia nutricional, mortalidad infantil y analfabetismo reflejaban un panorama igualmente sombrío en medio de una profunda crisis macroeconómica (Levy, 2006). Por tal motivo, los sucesivos gobiernos intentaron combatir la pobreza a través de la implementación de un conjunto de programas sociales y subsidios a los alimentos. Sin embargo, con el correr del tiempo los indicadores de pobreza no descendían y no se lograba interrumpir la espiral descendente por la cual los hijos heredaban de sus padres estas condiciones de vulnerabilidad social. Este fracaso de la política social se debió en parte a las deficiencias en la distribución geográfica de los programas -los mismos se implementaron fundamentalmente en las zonas urbanas mientras que la población pobre estaba concentrada en las zonas rurales-, a las sospechas de utilización política que recaían sobre el aparato público y, vinculado con esto último, a la ausencia de instancias de monitoreo y evaluación periódicas y transparentes (Scott, 1999).

En este escenario, el gobierno mexicano decidió reorientar la estrategia integral de lucha contra la pobreza, la cual se sustentó en tres pilares fundamentales: a) programas de trabajo temporario, b) infraestructura social básica, y c) fortalecimiento del capital humano. Para trabajar en el tercer pilar en 1997 se impulsó durante la presidencia de Ernesto Zedillo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas), que se constituyó en uno de los programas de transferencias de ingresos condicionados pioneros en la región (Levy, 2006).

Se estableció que los beneficiarios del programa fueran las familias pobres, en particular sus miembros más vulnerables: los niños y las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Con una cobertura de aproximadamente 25 millones de personas en 2006, equivalente al 25% de la población total del país, Progresas-Oportunidades es el programa de combate contra la pobreza más importante de México. Se debe destacar, que una de sus características más importantes es la inclusión en su diseño de evaluaciones externas periódicas realizadas por instituciones académicas con reconocimiento y prestigio, como modo de elevar su transparencia.

Luego de sus primeros años de implementación, las evaluaciones de impacto del Progresá arrojaron resultados positivos sobre la población beneficiaria. Esto le concedió una importante legitimidad y prestigio al programa, que no solamente logró su extensión a las zonas urbanas sino además consiguió sobrevivir al recambio de autoridades gubernamentales nacionales a partir de la llegada de Vicente Fox a la presidencia, lo cual significó el primer cambio de signo político del Poder Ejecutivo mexicano tras 70 años de gobierno del PRI.

El Progresá se transformó en el año 2002 en "Oportunidades", pero mantuvo el objetivo de contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza superen esta condición a través de la inversión en capital humano, es decir, en alimentación, salud y educación.

Uno de los aspectos más novedosos del Progresá es que nació como un programa focalizado con una fuerte instancia de evaluación interna y externa, debido fundamentalmente a las restricciones económicas producidas en México a partir de 1995 -por la cual se decidió focalizar el gasto-, así como al elevado desprestigio del Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) en cuanto a las sospechas de utilización clientelística. Como se mencionó anteriormente, dichas evaluaciones actuaron como una importante fuente de legitimación que posibilitó la continuidad y extensión del programa en un contexto de recambio político. A su vez, la obligatoriedad de las instancias de evaluaciones externas operó como el marco institucional en donde un conjunto de *think tanks* y *expertos* mexicanos y extranjeros se insertaron orgánicamente, logrando así una activa participación en el programa.

La participación de *think tanks* y *expertos* en el Progresá-Oportunidades

Si bien el tema de la pobreza estaba instalado en la agenda pública mexicana desde finales de los 80 las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos no habían logrado una reducción exitosa de la misma. En 1997, ya con Ernesto Zedillo como Presidente, dos expertos comenzaron a formular los lineamientos fundamentales del Progresá. Este, cumplió con el requerimiento presidencial de transformar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) -identificado con el gobierno de Salinas de Gortari y sospechado por utilización clientelar-, en un nuevo programa⁵. Tanto Santiago Levy (economista que se había desempeñado en diversos organismos

internacionales) y José Gómez de León (un demógrafo muy cercano al entonces presidente) ocupaban cargos en el gobierno de Zedillo y contaban con experiencia previa en la formulación de propuestas contra la pobreza⁶. Específicamente, Levy había cumplido un importante papel intelectual en la generación de antecedentes teóricos del programa desde principios de los noventa, y formulado un enfoque de política contra la pobreza sustentada en las transferencias de ingresos para mejorar la alimentación y la salud de la población, en línea con el paradigma impulsado desde el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL. Por su parte, Gómez de León había sido asesor de Zedillo cuando éste era Secretario de Programación y Presupuesto a comienzos de los noventa, y delineó una primera propuesta de política de transferencias de ingreso a las familias pobres, con el objetivo de fortalecer su condición social y mejorar el nivel educativo de los niños (Bate, 2004). Su perfil profesional multidisciplinario, con conocimientos en demografía, sociología, economía y estadística, incidió en la integralidad del programa y en la visión estratégica de mediano y largo plazo que el plan adoptó (Yaschine y Orozco, 2007). Ambos expertos fueron actores clave en la formulación de la versión final del Progresá en tanto programa que contemplaba como contraprestación mejoras en alimentación, salud y educación, complementado el enfoque de asistencia con uno de promoción de capacidades. A su vez, Santiago Levy también desempeñó un rol clave en la reorientación de recursos económicos hacia el Progresá, provenientes de subsidios ineficientes y programas que finalmente fueron dados de baja. Por su parte, José Gómez de León fue nombrado como el primer coordinador del programa (Bate, 2004). De esta forma, es posible observar una fuerte participación de *expertos* en el proceso de formulación del programa y de generación de conocimiento previo.

Por otra parte, ambos expertos consideraban que si el Progresá era evaluado por expertos e instituciones externas sería posible asegurar mayor sustentabilidad del programa (Bate, 2004). Así, dichas evaluaciones fueron realizadas por instituciones académicas reconocidas y con trayectoria en el campo social. Según Teichman (2007), el BID tuvo influencia en la selección de las mismas, ya que sugirió la necesidad de que fueran instituciones extranjeras y locales (e incluso recomendó algunas de ellas), aprovechando las fluidas relaciones establecidas entre esta institución, que apoyaba el programa financieramente, con Santiago Levy y José Gómez de León.

Según esta autora, esto explica la inclusión del International Food Policy Research Institute (IFPRI) como una de las organizaciones evaluadoras más destacadas del Progreso-Oportunidades, por ejemplo. Un punto a destacar es que el IFPRI funcionó como "paraguas" para realizar las evaluaciones de las distintas dimensiones del programa. Es decir, fue la organización que planteó la estrategia general de evaluación del mismo, en conjunto con expertos individuales internacionales y locales, para posteriormente encomendar la realización de evaluaciones específicas en otras organizaciones o en expertos individuales⁷.

Considerando esta dinámica de funcionamiento, es posible identificar otras instituciones que participaron en la evaluación del programa mexicano, tal como se puede ver en el Cuadro N° 1. Entre ellas, se encuentra el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Colegio de México (COLMEX) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En este punto resulta conveniente hacer una diferenciación: mientras el INSP forma parte del gobierno federal y depende del Secretario de Salud, las restantes instituciones mencionadas no⁸, lo cual ubica al INSP en una posición diferente al resto de las instituciones en lo relativo a los mecanismos de contratación por parte del sector público.

De acuerdo con la legislación que rige las contrataciones públicas en México, aquellas contrataciones que superan un determinado monto (aproximadamente USD 50 mil) deben ser realizadas bajo el mecanismo de licitaciones públicas. Sin embargo, este requisito no es requerido cuando se trata de instituciones académicas públicas tales como las que participaron en la evaluación del Progreso-Oportunidades, aun cuando los montos comprometidos para las actividades de evaluación sobrepasaron dicho límite⁹.

No obstante, la agilidad en los mecanismos de contratación no fue el único determinante de la selección de las instituciones. En efecto, dada la complejidad de la tarea y extensión del territorio a cubrir, eran escasas las instituciones que contaban con la capacidad técnica y operativa para realizarlo. En términos generales, los recursos humanos especializados son relativamente escasos en México y se concentran en este tipo de instituciones¹⁰. En función de ello, en gran medida las organizaciones seleccionadas cumplían con tales requerimientos, es decir, eran capaces de ofrecer solidez técnica y capacidad operativa para la evaluación de un programa de amplia

La principal coincidencia entre todas estas organizaciones radica en que se tratan de Centros Académicos, los cuales aportaron una importante legitimidad al proceso de evaluación.

cobertura, en su inicio en zonas rurales y luego también en zonas urbanas¹¹.

En la mayoría de los casos, estos *think tanks* recibieron el apoyo técnico de *expertos* provenientes de universidades mexicanas y extranjeras, entre las que pueden mencionarse: Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Colegio de Sonora, Universidad de California, Universidad de Pennsylvania, University College de Londres, Universidad de Chicago y Universidad de Texas. Entre los *expertos* más destacados pertenecientes a estas instituciones se pueden mencionar, entre otros, a Petra Todd, Orazio Atanasio, Paul Gertler, Emmanuel Skoufias, Paul Schultz, Jere Behrman¹².

En paralelo, algunos de estos *expertos* integraron el Grupo Asesor de Evaluación, que definió los ejes de las evaluaciones, los indicadores, la metodología de la investigación y el análisis de la información para la identificación de los resultados (Yaschine ...[et al], 2008). De acuerdo con ello, por ejemplo, CIESAS se concentró en las evaluaciones cualitativas, el INSP en las cuantitativas y el COLMEX en el enfoque de género. La principal coincidencia entre todas estas organizaciones radica en que se tratan de *Centros Académicos*, los cuales aportaron una importante legitimidad al proceso de evaluación. Por su parte, *expertos* de los organismos internacionales también tuvieron una relativa participación en la evaluación del Progreso-Oportunidades. Estos *expertos* pertenecían fundamentalmente al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

Con respecto a las actividades de evaluación del programa, se pueden considerar dos grandes etapas. La primera va desde la creación del Progreso en 1997 hasta el año 2000, cuando se presentaron en Washington los resultados luego de tres años de operación del programa. Dichos resultados, que se encuentran compilados en un informe elaborado por el IFPRI (2000), fueron clave para lograr la continuidad -y posterior ampliación- del programa a partir de los resultados positivos registrados mediante las evaluaciones externas. Por su parte, la segunda etapa comprende entre 2001 y 2006, cuando ya bajo la coordinación del INSP se publica un documento que confirma los efectos positivos del programa (INSP y CIESAS, 2006). En él se reafirman algunos de los resultados obtenidos en la primera etapa del mismo, como por ejemplo el mejoramiento de los aspectos educativos, sanitarios y nutricionales de los beneficiarios de zonas rurales y urbanas, el impacto positivo en los niveles de escolaridad

de los niños, la reducción de la mortalidad materno infantil, la mayor tasa de uso de los servicios de salud, el incremento de la estatura y peso de los niños, el consumo de una dieta más completa, etc.

En este marco, las recomendaciones efectuadas tras nueve años de operación del Progres-Oportunidades (1997-2006) operaron como un fuerte respaldo a la continuidad de la estrategia de provisión de combate a la pobreza. Las recomendaciones efectuadas por los *think tanks* intervinientes giraron en torno a la necesidad de introducir mejoras cualitativas al interior de cada una de las áreas de acción, necesarias básicamente a partir del incremento del número de usuarios de los servicios públicos, y debido a que la mejora en la situación de los beneficiarios requiere de herramientas de abordaje de mejor calidad que den cuenta de la nueva línea de base. En este proceso de retroalimentación del programa, los *think tanks* cumplieron un papel determinante, permitiendo no solamente la introducción de mejoras sino además fortaleciendo la institucionalización de la evaluación en materia de políticas sociales.

De esta forma, en el caso de México es posible apreciar una participación relevante de un pequeño número de *expertos* en la formulación del programa, los cuales ocupaban lugares destacados en el gobierno, y de un conjunto *think tanks* con prestigio y reconocimiento en la etapa de monitoreo y evaluación, cuya participación no fue espontánea sino que se dio a partir de una convocatoria orgánica prevista por la normativa del programa.

b. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Argentina (2002)

A fines de 2001, la Argentina enfrentó una profunda y extendida crisis económica, social y político institucional sin precedentes. A nivel social, el índice de desempleo rondaba el 20%, la pobreza alcanzaba el 53% y la indigencia el 25% (Golbert, 2004). La salida del régimen de Convertibilidad, que produjo una marcada devaluación de la moneda y el congelamiento de los salarios, provocó un estado de pronunciada eferescencia social. Luego de la renuncia del presidente De la Rúa y la sucesión de cuatro mandatarios en el transcurso de 10 días, la Asamblea Legislativa designó como presidente a Eduardo Duhalde.

En un marco de alta movilización social, este último convocó a un diálogo multisectorial para lograr apoyo político y generar consensos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política.

Previo a la implementación del PJyJHD, existían una serie de propuestas elaboradas por *think tanks* y expertos que funcionarían como antecedentes del programa.

A tal fin solicitó "apoyo moral" a la Iglesia Católica y asistencia técnica al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes conformaron junto con el gobierno la Mesa del Diálogo Argentino. En este contexto, se anunció la creación de un programa de transferencias de ingresos destinado a los jefes de hogar desocupados, el cual posteriormente se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD).

El PJyJHD se implementó a través del Decreto N° 565/2002¹³, cuyo objetivo fue garantizar el "Derecho Familiar de Inclusión Social" y sentar las bases de creación del programa. En la práctica, dicho decreto se concretó en una política de transferencias de ingresos condicionados para los hogares argentinos cuyos jefes/as de hogar se encontraran desocupados y que tuvieran al menos un hijo menor de 18 años a cargo o hijos con discapacidad sin límites de edad, o cuyo cónyuge se encontrara en estado de gravidez al momento de la inscripción al plan. La transferencia monetaria se estableció en un monto fijo mensual de AR\$ 150, que se distribuyó de forma directa e individual. El programa alcanzó a finales de 2002 una cobertura de 2 millones de hogares beneficiarios (Golbert, 2004), equivalente a 8 millones de personas y al 23% de la población total del país.

La participación de *think tanks* y expertos en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Previo a la implementación del PJyJHD, existían una serie de propuestas elaboradas por *think tanks* y expertos que funcionarían como antecedentes del programa. Ellas son principalmente cuatro: i) Ingreso Ciudadano, elaborada en 1995 por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP (Lo Vuolo y Barbeito, 2003); ii) Ingreso para el Desarrollo Humano, de Irene Novacovsky y Claudia Sobrón (1999); iii) Ingreso de Desarrollo Humano, correspondiente al Grupo Sophia (Rodríguez Larreta y Robredo, 1999); y iv) Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados, formulado en 2001 por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)¹⁴.

Todas estas propuestas, que presentan diferencias significativas entre sí en cuanto al enfoque, al grado de cobertura que prevén y a la inclusión o no de contraprestaciones, contribuyeron a la construcción de consensos básicos sobre ciertos lineamientos que luego serían recuperados e incluidos en el diseño del PJyJHD. En este

sentido, conceptos tales como "inclusión social", "capital humano y social" y "articulación con la sociedad civil" adquirieron visibilidad y respaldo a partir de estos antecedentes, para luego incorporarse -con diferentes matices- a la versión definitiva del PJyJHD. Sin embargo, no todos los antecedentes tuvieron la misma relevancia. En efecto, el PJyJHD tiene mayor similitud con la propuesta del FRENAPO que con las restantes, principalmente a partir de establecer como criterio de elegibilidad la condición de desocupado, suponiendo que esta situación implicaba para el beneficiario estar en situación de pobreza.

La Mesa de Diálogo fue el ámbito institucional donde el programa fue diseñado. Además de la Iglesia Católica, representada por miembros de Cáritas de Argentina, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en ella participaban funcionarios de distintos ministerios, representantes de sectores sociales y diversas organizaciones de la sociedad civil. Entre los representantes gubernamentales se destacó la participación de funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quienes aportaron la experiencia de la implementación de programas de empleo transitorios durante los 90 (fundamentalmente el Plan Trabajar), y de dos representantes de la Jefatura de Gabinete: Juan Pablo Cafiero -Vice Jefe de Gabinete- y su Jefe de Asesores, Pablo Vinocur, quienes anteriormente se habían desempeñado en el Ministerio de Desarrollo Social como Ministro y Secretario de Políticas Sociales, respectivamente. En el año anterior, durante su gestión en dicho Ministerio, habían elaborado una propuesta para la inclusión infantil, que finalmente no fue implementada por restricciones de diversa índole.

La Mesa de Diálogo se constituyó en un espacio de participación de la sociedad civil e instituciones que aportaban representatividad y legitimidad a las medidas gubernamentales, pero que no contaban con la suficiente experiencia en el diseño de un programa social de gran envergadura. Significativamente, entre los integrantes de esta Mesa estuvieron ausentes los *think tanks* especializados en temas sociales, aunque se debe mencionar el rol tanto de Pablo Vinocur, funcionario de gobierno, como de Carmelo Angulo, director del PNUD, quien desempeñó un rol fundamental en la construcción de este espacio. Ellos, conjuntamente con Cáritas Argentina, actor de sólido prestigio y credibilidad social, desempeñaron un importante rol en el proceso de diseño del PJyJHD.

La gravedad del contexto argentino fue el principal condicionante de la velocidad con la que el programa debió diseñarse y ponerse en funcionamiento, así como del protagonismo que tuvieron funcionarios gubernamentales y actores sociales con sólida credibilidad social, aunque con escasa experiencia técnica en el diseño de políticas públicas.

Adicionalmente a su participación en la Mesa de Diálogo, Pablo Vinocur junto a un reducido número de profesionales fueron los encargados de la redacción de los lineamientos fundamentales que dieron origen el Decreto N° 565/2002, el cual fue posteriormente validado por el Jefe de Gabinete y el propio presidente Duhalde¹⁵. Como se mencionara anteriormente, el decreto reviste una importancia central en la medida que establece los considerandos que dan origen al programa, sienta sus alcances y su modalidad de operación. Uno de los elementos centrales del decreto es su artículo 1, el cual opera como marco del programa al establecer que todos los jefes y jefas de hogar desocupados gozarán del "Derecho Familiar a la Inclusión Social".

En síntesis, a partir de este análisis es posible identificar algunos factores que incidieron en la ausencia de *think tanks* en este proceso: a) la urgencia impuesta por el contexto social, que si bien no impedía la participación de estos actores tampoco la propiciaba; b) el reducido número de *think tanks* especializados en políticas sociales en Argentina, carencia vinculada en cierta forma a la corta trayectoria de las políticas sociales en comparación con, por ejemplo, las políticas económicas; c) la falta de costumbre de los gobiernos a utilizar a los *think tanks* como fuentes habituales de consulta; y d) la tendencia de estos actores a relacionarse de forma directa con la gestión pública y no a través de mesas más amplias de concertación. De todas formas, no se puede perder de vista que la gravedad del contexto argentino fue el principal condicionante y factor explicativo de la velocidad con la que el programa debió diseñarse y ponerse en funcionamiento, así como del protagonismo que tuvieron tanto los funcionarios gubernamentales como los actores sociales con sólida credibilidad social, aunque con escasa experiencia técnica en el diseño de políticas públicas.

Una vez puesto en marcha el programa, diversos *think tanks* comenzaron a participar en la etapa de monitoreo y evaluación del mismo. La diferencia fundamental con el caso mexicano analizado anteriormente es que en Argentina esto se produjo de forma espontánea y no a partir de una convocatoria orgánica prevista, o por la normativa del programa o por iniciativa del gobierno. No obstante ello, una innovación importante del PJyJHD fue la creación de la figura de los Consejos Consultivos, integrados por representantes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, cuya función era el monitoreo interno de la operación del programa. Sin

embargo, los *think tanks* tampoco tuvieron participación en estos espacios. En este contexto, algunos *think tanks* se abocaron a la elaboración de evaluaciones por propia iniciativa, adoptando distintos enfoques y centrándose en diferentes aspectos del programa.

Un primer grupo de evaluaciones elaboradas por el CIEPP (Lo Vuolo, 2002), el Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (Pautassi ...[et al], 2003) y la Asociación Argentina de Políticas Sociales -AAPS- (Neri, 2002) adoptaron un enfoque más estructural. En ellas se enfatiza que, a pesar de la utilidad del programa en un contexto de emergencia, el mismo no logró garantizar el "Derecho Familiar a la Inclusión Social" bajo el cual fue concebido. Según estas evaluaciones, esto se debió principalmente a: i) el predominio de una lógica asistencial antes que de promoción, ii) la idea de "cupos" de beneficiarios que operó en la práctica en el PJyJHD es contrapuesta a la noción de "derecho universal", y iii) la insuficiencia del monto fijo del beneficio.

Por su parte, un segundo grupo de evaluaciones se basaron en aspectos más específicos del programa. Por ejemplo, la Universidad del CEMA evaluó los impactos del programa en el mercado de trabajo y la eficiencia del gasto (López Zadicoff y Paz, 2003). Por su parte, el Instituto para el Desarrollo Social -IDES- (Colina ...[et al], 2006), el Grupo Sophia (Lupica, 2003) y FLACSO (2006) analizaron el funcionamiento de los Consejos Consultivos en cuanto a su efectividad para constituirse en ámbitos de representatividad y arena de articulación de intereses.

En la mayoría de las evaluaciones formuladas por *think tanks* y *expertos* se hace un reconocimiento expreso de la utilidad del programa en un contexto de emergencia social, pero todos coinciden en la necesidad, producto de la recuperación económica y la normalización político-institucional que el país comenzó a experimentar a partir del año 2003, de avanzar en la formulación de una política social más acorde con las nuevas dimensiones relevantes de la pobreza. En ese sentido, dos recomendaciones alternativas surgen de los diversos análisis: i) avanzar hacia una política social con mayor cobertura (CELS, AAPS, CIEPP¹⁶) o, ii) mantener un programa social focalizado pero sobre la base del nivel de ingreso antes que de la posición en el mercado de trabajo, tal como estableció el PJyJHD como criterio de elegibilidad. En esta última alternativa se inscribe la propuesta elaborada por Rodríguez Larreta y Vidal (2005) desde el Grupo Sophia.

En cuanto al tipo de *think tank* participante, en Argentina se observa una heterogeneidad de organizaciones participantes, donde se encuentran Centros de Investigación Privados (AAPS, IDESA, CIEPP), Fundaciones Políticas (Grupo Sophia), Centros Académicos (UCEMA, FLACSO) y Grupos de Advocacy (CELS).

En resumen, en el caso del PJyJHD, los *think tanks* no tuvieron una participación directa en la formulación del programa. La participación fue por parte de otras organizaciones de la sociedad civil con representatividad y legitimidad social pero sin la suficiente experiencia técnica en el diseño de políticas sociales, así como la participación de un pequeño número de *expertos* que en ese momento se desempeñaban en la función pública. Los *think tanks* y otros *expertos*, por su parte, participaron en la generación de antecedentes al PJyJHD y en el monitoreo y evaluación del mismo, en ambos casos de manera espontánea. En cuanto al tipo de *think tank* participante, en Argentina se observa una heterogeneidad de organizaciones participantes, donde se encuentran *Centros de Investigación Privados* (AAPS, IDESA, CIEPP), *Fundaciones Políticas* (Grupo Sophia), *Centros Académicos* (UCEMA, FLACSO) y *Grupos de Advocacy* (CELS)¹⁷.

c. Chile Solidario. Chile (2002)

El programa Chile Solidario surge en un contexto político institucional significativamente menos urgente que el PJyJHD en la Argentina. Por un lado, en Chile la estabilidad de las instituciones no estaba en crisis y, por otra parte, el sistema político se encontraba en equilibrio. De todas formas, a pesar del contexto de estabilidad político-institucional, la pobreza era uno de los problemas centrales en Chile. Desde la recuperación de la democracia en 1990, los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000) asumieron el desafío de reducir los niveles de pobreza mediante la implementación de un conjunto numeroso y diversificado de programas sociales, algunos de corte asistencial y otros de promoción humana. A partir del crecimiento económico de los 90 y de la implementación de estos programas, Chile logró reducir los niveles de pobreza del 40% al 20% de la población (Ruz y Palma, 2005). Esta significativa recuperación social se produjo especialmente en los primeros cinco años de la década del 90, mientras que en la segunda mitad de la década el ritmo sufrió una importante desaceleración, provocando que la temática de la pobreza se reinstalara en la agenda pública. Así, de 1990 a 1995 la pobreza se redujo del 38% al 23% de la población, mientras que de 1996 a 2000 sólo lo hizo del 23% al 20%. Por su parte, la indigencia disminuyó de 1990

a 1995 del 13% al 6%, mientras que de 1996 al 2000 se mantuvo constante en el 5,7% (Ruz y Palma, 2005).

En el año 2000, entre las medidas de los primeros 100 días de gobierno del presidente Ricardo Lagos, se delegó en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) la coordinación de una estrategia general de lucha contra la pobreza. En el año 2002, tras una serie de consultas con *think tanks* y *expertos*, se implementó un sistema de protección social denominado Chile Solidario, cuyo diseño se asienta sobre cuatro componentes fundamentales: i) apoyo psicosocial a las familias por parte de promotores sociales para trabajar en un conjunto de dimensiones cuyo mejoramiento impacta positivamente en la reducción de la pobreza, ii) bono de protección a la familia, iii) subsidios monetarios, y iv) acceso preferente de las familias a otros programas sociales. El programa alcanzó en 2006 una cobertura de 290 mil familias, equivalente a un 6,3% de la población total del país (MIDEPLAN, 2006).

La participación de *think tanks* y *expertos* en el Chile Solidario

Con la pobreza teniendo un lugar destacado en la agenda pública y política del gobierno, en el mes de abril de 2002 se realizó, a partir de la mencionada convocatoria presidencial, una primera reunión en la que participaron asesores de Ricardo Lagos, los responsables de las reparticiones con competencia en el área social y un conjunto de *think tanks* y *expertos* entre los que se destacan Claudia Serrano y Dagmar Raczynski (ambas de Asesorías para el Desarrollo y ex miembros de CIEPLAN), Pablo Arellano (Director Ejecutivo de CIEPLAN), Harald Beyer (Coordinador Académico del CEP) y Clarisa Hardy (Directora Ejecutiva de Fundación Chile 21), entre otros (Ruz y Palma, 2005). A la reunión presidencial le siguieron una serie de seminarios y talleres organizados por *think tanks*, a los que asistieron los funcionarios del gobierno involucrados en el tema. Estas instancias fueron de suma importancia dado que en ellas se generaron los insumos que permitieron la formulación final del programa Chile Solidario. Sin embargo, es necesario señalar que en el marco de los diversos encuentros y talleres de trabajo que se realizaron, surgieron dos visiones y posturas distintas que estos *think tanks* y *expertos* tenían sobre el perfil que el programa debía adoptar. Dichas posturas se hallaban directamente relacionadas con la inclinación

La formulación final fue realizada por los equipos gubernamentales de las áreas competentes: MIDEPLAN, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Sin embargo, los *think tanks* y *expertos* de las diferentes extracciones políticas desempeñaron un rol fundamental en la generación de insumos.

y proximidad política que estos actores tenían con las coaliciones de partidos que rigen el sistema de partidos chileno.

De acuerdo con ello, por un lado, los *think tanks* y *expertos* relacionados con los sectores de la fuerza política de centroizquierda, la Concertación -Fundación Chile 21, CIEPLAN, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano-, enfatizaban la necesidad de pensar una política social integral. Sin negar la necesidad de realizar transferencias monetarias para elevar la capacidad económica de las familias pobres en el corto plazo, reconocían que ello debía ser acompañado por mecanismos que acentuaran la promoción social, la conformación de redes de apoyo social, un enfoque de derechos y el fortalecimiento de nuevas capacidades. Para ellos, establecer un sistema de protección que elevara al mismo tiempo la capacidad monetaria y el capital humano y social como mecanismos para reducir la vulnerabilidad de los sectores pobres era de crucial importancia. Sólo de esta forma, consideraban, se podía dar cuenta del fenómeno de la pobreza en su multidimensionalidad (Ruz y Palma, 2005).

Por su parte, desde el CEP, una organización más próxima a los postulados ideológicos de la coalición de centroderecha, Alianza por Chile, se proponía combatir la pobreza mediante la implementación de una estrategia que consistía en la transferencia de ingresos a los sectores más pobres para posicionarlos por encima de la línea de pobreza, otorgándoles total libertad en la utilización del subsidio. Esta formulación se sustenta en la concepción del libre albedrío de las personas, y en la concepción de la pobreza como carencia de ingresos.

En este marco, el programa Chile Solidario adoptó un enfoque mixto que combina asistencia y promoción social. Desde esta perspectiva se combina el apoyo psicosocial en dimensiones relativas al capital humano con la entrega de un subsidio monetario. Este enfoque resulta más similar al modelo del Programa Progresa-Oportunidades de México que al PJyJHD de Argentina, fundamentalmente porque este último establece como criterio de elegibilidad la posición en el mercado laboral antes que la posición socioeconómica.

La formulación final fue realizada por los equipos gubernamentales de las áreas competentes: MIDEPLAN, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Sin embargo, como ya fue señalado, los *think tanks* y *expertos* de las

diferentes extracciones políticas desempeñaron un rol fundamental en la generación de insumos para la formulación final del programa.

En cuanto al monitoreo y evaluación, Chile guarda ciertas similitudes con el caso argentino. En efecto, la normativa del Chile Solidario tampoco estableció instancias obligatorias de monitoreo y evaluación externa como sí lo estableciera el Progres-Oportunidades. Por esta razón, los *think tanks* y *expertos* que evaluaron el programa lo hicieron a partir de una iniciativa propia y no como resultado de convocatorias orgánicas. Sin embargo, en este punto vale la pena señalar que el Estado chileno cuenta con uno de los sistemas de monitoreo y evaluación de programas públicos más desarrollados de la región, el cual se encuentra en la órbita de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que realiza regularmente evaluaciones sobre este tipo de programas.

Como sucediera en la etapa de formulación, en el caso del Chile Solidario se advierte una fuerte correlación entre los contenidos de las evaluaciones realizadas por los *think tanks* y *expertos* y su proximidad ideológica con algunas de las dos coaliciones que rigen el sistema de partidos chileno. Esto es particularmente visible en las evaluaciones de Libertad y Desarrollo, *think tank* identificado con la coalición de centroderecha, y Fundación Chile 21, *think tank* cercano a la coalición de centroizquierda gobernante. Mientras el primer *think tank* se focaliza en aspectos vinculados a la autonomía de las personas, la centralización y la potencial discrecionalidad política que caracterizarían al programa Chile Solidario, el segundo enfatiza el amplio consenso social de respaldo al programa y su efectividad como estrategia central del gobierno en la lucha contra la pobreza. Así, mientras Fundación Chile 21 destaca la amplia aceptación del programa por parte de la ciudadanía (Fundación Chile 21, 2002), y los efectos positivos sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad (León, 2007), Libertad y Desarrollo enfatiza la centralización del programa y sus posibles efectos negativos sobre la transparencia, la escasa apertura a la participación de organizaciones de la sociedad civil en el campo de la evaluación y los efectos contraproducentes generados por las altas expectativas en los beneficiarios, lo cual contribuiría al debilitamiento de la autonomía en lugar de reforzarla (Medeiros ...[et al], 2006). Por su parte, Claudia Serrano, una *experta* cercana a la Concertación y actual funcionaria

En cuanto al tipo de *think tank*, se advierte que en el caso de Chile son principalmente las *Fundaciones Políticas* (CIEPLAN, Fundación Chile 21 y Libertad y Desarrollo) las que predominan. Una característica típica del caso chileno es el fluido "diálogo" que se produce entre las *Fundaciones Políticas* y la función pública.

de gobierno, evaluó positivamente la acción del programa, pero destacando la necesidad de introducir reformas relativas al fortalecimiento de los lazos comunitarios y a la mejora en la calidad operativa del proceso de construcción de las capacidades, específicamente en torno al apoyo psicosocial (Serrano, 2005).

En síntesis, como puede observarse en el caso del Chile Solidario, las evaluaciones desarrolladas por los *think tanks* y *expertos* guardan una fuerte correlación con la cercanía ideológica y/o las referencias partidarias próximas que tienen estos actores, cuya participación se produjo por iniciativa propia antes que por convocatorias orgánicas y/o institucionales. En cuanto al tipo de *think tank*, se advierte que en el caso de Chile son principalmente las *Fundaciones Políticas* (CIEPLAN, Fundación Chile 21 y Libertad y Desarrollo) las que predominan. Una característica típica del caso chileno es el fluido "diálogo" que se produce entre las *Fundaciones Políticas* y la función pública, el cual se ve reflejado en la habitual participación de los *expertos* que forman parte del staff de dichos *think tanks* en la gestión pública¹⁸.

Una vez descritos los tres casos seleccionados, en la sección siguiente se realiza un desarrollo más detenido de las semejanzas y diferencias desde una perspectiva comparada.

III. Principales hallazgos

A partir del análisis de las tres experiencias seleccionadas, en esta Sección se presentan los principales hallazgos derivados de las continuidades y rupturas registradas. Para ello, en primer lugar resulta conveniente agrupar a la totalidad de los *think tanks* y *expertos* identificados de acuerdo con la tipología elaborada por Uña (2006).

Como puede observarse en el Cuadro N° 2, se identificaron un total de 16 *think tanks* con participación en alguna etapa de los programas analizados: 5 con participación en el Progreso-Oportunidades, 7 en el PJyJHD y 4 en el Chile Solidario. Del total de 16 *think tanks*, 4 son Centros de Investigación Privados, 4 *Fundaciones Políticas*, 6 Centros Académicos y 2 Grupos de Advocacy. A su vez, se identificaron un total de 7 *expertos* con participación en alguna etapa de los programas analizados, ya sea a título personal o como parte del equipo de gobierno: 2 de ellos con participación en el Progreso-Oportunidades, 3 en el PJyJHD y 2 en el Chile Solidario.

Cuadro N° 2
Think tanks y expertos con participación en política social,
por tipología y por país¹⁹

Tipo de organización	México	Argentina	Chile
Centros de Investigación Privados		<ul style="list-style-type: none"> - Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) - Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) - Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Estudios Públicos (CEP)
Fundaciones Políticas		<ul style="list-style-type: none"> - Grupo Sophia 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) - Fundación Chile 21 - Libertad y Desarrollo
Centros Académicos	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) - Colegio de México (COLMEX) - Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Argentina (FLACSO Argentina) 	
Grupos de Advocacy	<ul style="list-style-type: none"> - International Food Policy Research Institute (IFPRI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 	
Expertos	<ul style="list-style-type: none"> - Santiago Levy - José Gómez de León 	<ul style="list-style-type: none"> - Pablo Vinocur - Irene Novacovsky - Claudia Sobrón 	<ul style="list-style-type: none"> - Dagmar Raczynski - Claudia Serrano
Organizaciones de la Sociedad Civil		<ul style="list-style-type: none"> - Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) - Mesa del Diálogo 	

Fuente: elaboración propia.

A continuación se presenta una síntesis de las características centrales de la participación de *think tanks* y *expertos* en las experiencias seleccionadas sobre la base de tres dimensiones de análisis: i) *la etapa de la política pública* en la cual la participación se registra; ii) *el modo de participación*, considerando si esta se enmarca en una convocatoria orgánica del gobierno y/o se deriva de la normativa del programa, o la participación es resultado de la propia iniciativa de *think tanks* y/o *expertos*; y iii) el tipo de *think tank* predominante en cada una de las experiencias según la tipología presentada.

Cuadro N° 3
Principales características de la participación de los *think tanks* y *expertos* en los casos analizados

	México	Argentina	Chile
Etapas de Participación	- Formulación - Monitoreo y Evaluación	- Formulación - Monitoreo y Evaluación	- Formulación - Monitoreo y Evaluación
Modo de Participación	- Orgánica en la Formulación - Orgánica en el Monitoreo y Evaluación	- Orgánica / Espontánea en la Formulación - Espontánea en el Monitoreo y Evaluación	- Orgánica en la Formulación - Espontánea en el Monitoreo y Evaluación
Tipo de <i>think tank</i> predominante	- Centros Académicos	- Composición Heterogénea (Centros Académicos, Centros de Investigación Privados, Fundaciones Políticas, Advocacy Groups)	- Fundaciones Políticas

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el Cuadro N° 3, en el caso de **México** se destaca la participación de *think tanks* y *expertos* en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación del Progreso-Oportunidades. Específicamente, los expertos Santiago Levy y José Gómez de León cumplieron un rol destacado en el diseño del programa, mientras que instituciones tales como IFPRI, INSP, CIESAS, CIDE y COLMEX, además de un nutrido grupo de *expertos* mexicanos y extranjeros, cumplieron un papel importante en la evaluación externa del mismo. Respecto al modo de participación, los *think tanks* y *expertos* participaron en forma orgánica, esto es, por iniciativa del aparato estatal, o por formar parte de él, o a partir de lo establecido en el diseño y normas del propio programa. En ese sentido, Levy y Gómez de

León eran influyentes funcionarios que contaban con el fuerte apoyo del entonces presidente Zedillo, mientras que las instituciones mexicanas y extranjeras que participaron en la evaluación del programa lo hicieron a partir de lo establecido en su diseño. En relación al tipo de *think tank* predominante, en el caso del Progreso-Oportunidades se encuentra una primacía de los *Centros Académicos*, en buena medida como resultado de lo dispuesto por la normativa del programa que establece como obligatorio la realización de una evaluación externa realizada por instituciones especializadas con prestigio y reconocimiento, así como por la dinámica de estrecha interrelación que existe entre la gestión pública y el ámbito académico en México.

Por su parte, en el caso de **Argentina**, los *think tanks* y *expertos* participaron principalmente en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación. Si bien en la formulación del programa no se registra la participación de *think tanks*, sí ha sido destacable el papel cumplido por otro tipo de organizaciones de la sociedad civil y de un *experto* como Pablo Vinocur, quien formaba parte del gobierno y tuvo participación en la formulación final del programa y en el decreto de creación. A su vez fue posible identificar la participación de una serie de *think tanks* y *expertos* en una etapa previa al diseño del programa, generando antecedentes que se constituyeron en referencias adoptadas en forma parcial en el diseño final del Plan PJyJHD. Esta participación se generó en forma espontánea, sin ninguna convocatoria formal por parte del Estado.

Con respecto a la etapa de monitoreo y evaluación del programa se observa un numeroso conjunto de *think tanks* y *expertos* que abordaron el programa desde diferentes ópticas. Respecto al modo de participación, en el caso argentino se observa una combinación de intervención orgánica y espontánea. Lo primero se puede comprobar en el caso de Pablo Vinocur, quien al momento de la formulación del programa cumplía un rol destacado en la Mesa de Diálogo en representación del gobierno del entonces presidente Duhalde. Pero a su vez, la participación de los *think tanks* y *expertos* en la etapa de monitoreo y evaluación se produjo de manera espontánea, es decir, motivada por la propia iniciativa de cada uno de ellos antes que como resultado de una convocatoria orgánica y/o institucional, como se produjo en el caso de México. A su vez, en relación con el tipo de *think tank* predominante, el caso de Argentina se caracteriza por un *mapa heterogéneo de actores*, en el cual no se advierte la primacía de un tipo de *think tank* en particular, sino de organizaciones de los cuatro tipos presentados en este estudio.

El caso de Chile comparte con los otros casos analizados el hecho de que la participación de los *think tanks* y *expertos* se produce en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación.

Por último, el caso de **Chile** comparte con los otros casos analizados el hecho de que la participación de los *think tanks* y *expertos* se produce en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación. En la etapa de formulación la intervención se da de modo orgánico, como producto de la convocatoria a *think tanks* y *expertos* de diversas orientaciones políticas impulsada por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la etapa de monitoreo y evaluación la forma de participación es espontánea dado que, al igual que el PJyJHD y contrariamente al Progres- Oportunidades, el Chile Solidario no establece instancias de monitoreo y evaluación externa formales llevadas a cabo por *think tanks* y *expertos*. A su vez, respecto al tipo de *think tank* predominante, en Chile se observa la primacía de las *Fundaciones Políticas*, las cuales se hallan estrechamente vinculadas a las dos principales coaliciones políticas de ese país. Estas *Fundaciones Políticas* cumplieron un papel destacado en la formulación del programa y posteriormente evaluaron espontáneamente su funcionamiento y sus impactos, enfatizando recomendaciones relacionadas con sus respectivas posiciones ideológicas/partidarias.

Una vez descrita en forma sucinta la participación de los *think tanks* y *expertos* en cada una de las etapas de las políticas sociales referidas a los programas de transferencias de ingresos condicionadas estudiados, es posible observar semejanzas y diferencias entre las experiencias analizadas. Las mismas se producen principalmente en el nivel de participación de los *think tanks* y *expertos* en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, en la etapa específica en la cual intervienen, y en el nivel de institucionalidad que presentan estos ámbitos de participación. Con el fin de profundizar el análisis de los determinantes que explican estas diferencias, en la próxima Sección se presentan las principales conclusiones de este análisis.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A partir del análisis realizado, se puede observar que en los tres programas estudiados los *think tanks* y *expertos* participan fundamentalmente en dos etapas: en la formulación de la solución y en el monitoreo y evaluación. Chile constituye el ejemplo más claro de participación de *think tanks* en la etapa de formulación, la cual se produce por la convocatoria del Poder Ejecutivo a participar de un ámbito de debate con áreas del gobierno, del que surgen los lineamientos del programa Chile Solidario. Esta experiencia es cada vez más habitual en Chile. Por ejemplo, en el año 2007 la presidenta

Un factor clave que promueve o dificulta la participación de los *think tanks* y expertos es el contexto económico, político y social en el cual surge el programa.

Bachelet convocó nuevamente a un grupo de 48 expertos provenientes de *think tanks* y de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica, quienes conformaron el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, presidido por el Director del CIEPLAN para debatir y generar propuestas sobre cuestiones sociales. Anteriormente, en el año 2006, al poco tiempo de asumir como presidenta, había convocado al Consejo Asesor para la Reforma Previsional, conformado por miembros de varios *think tanks* y universidades, entre otros participantes.

Por su parte, México es el principal exponente dentro de los tres países analizados de participación orgánica de los *think tanks* y expertos en la etapa de monitoreo y evaluación, la cual se estableció en el propio diseño del programa Progres-Oportunidades. En la actualidad, esta tendencia se amplió a la totalidad de los programas sociales mediante la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2004. Este Consejo tiene como objetivo estratégico mejorar la eficacia y eficiencia, y rendir cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de las políticas sociales y la medición de la pobreza.

Con respecto al caso de la Argentina, la experiencia difiere sustancialmente de las otras dos ya que la participación de los *think tanks* se produce en forma espontánea, tanto en la etapa previa de formulación del programa generando antecedentes como en el monitoreo y evaluación.

De acuerdo con ello, es posible plantear de forma teórica un continuo en donde en un extremo se ubica un nivel de participación orgánica de los *think tanks* y expertos representado por el caso de México, y en el otro extremo una dinámica de participación espontánea reflejada en el caso de la Argentina. Por su parte, el caso de Chile se encontraría en un punto intermedio entre estas dos situaciones, con participación orgánica en la formulación pero espontánea en el monitoreo y evaluación. Ahora bien, ¿cuáles fueron los factores que permitieron u obstaculizaron la participación de los *think tanks* en el ciclo de las políticas sociales?, ¿pueden advertirse regularidades y rupturas de una experiencia a otra?

Sin dudas, un factor clave que promueve o dificulta la participación de los *think tanks* y expertos es el contexto económico, político y social en el cual surge el programa. El grado de participación de los *think tanks* está fuertemente influenciado por el contexto o marco

de posibilidades y restricciones en los cuales surgen los programas sociales. Esto es especialmente evidente en la Argentina, país en el cual la escasa participación de *think tanks* en la etapa de formulación del PJyJHD puede explicarse fundamentalmente por la urgencia de implementar un programa social que contrarrestara la profunda crisis social del período 2001-2002, y a la necesidad de convocar a otro tipo de organizaciones sociales que aportaran legitimidad -como la Iglesia Católica, por ejemplo- en un momento de amplio descrédito de la clase política.

En este sentido, el contexto en México y Chile fue favorable para una mayor participación por parte de *think tanks* y *expertos* en el diseño de los programas sociales. Si bien en ambos países la pobreza estaba inscrita en la agenda pública como alta prioridad, los dos gobiernos tuvieron márgenes más amplios para la formulación de los respectivos programas. En el caso de México, participaron en la formulación del Progresá un número relativamente pequeño de expertos, que en ese momento se desempeñaban en la función pública y que contaban en su haber con vasta experiencia en la temática. Por su parte, el Poder Ejecutivo en Chile convocó a los principales *think tanks* y *expertos* para el diseño del Chile Solidario, en un contexto de estabilidad económica, política y social, que facilitó el dialogo entre los principales actores políticos del país.

Pero no sólo el contexto tiene influencia. *La dinámica de funcionamiento e interacción entre el sector público y el ámbito de los think tanks y expertos, y la voluntad política de convocarlos es un segundo factor que afecta el nivel de participación.* La intervención de los *think tanks* y *expertos* en la política social está en función de la trayectoria o cultura de relacionamiento entre estos actores y el aparato público. Así, en la etapa de monitoreo y evaluación del Progresá-Oportunidades de México el gobierno estableció en su norma de creación la obligatoriedad de la participación de un tipo específico de *think tanks*: los centros académicos. En el caso del PJyJHD de la Argentina, el gobierno promovió la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de su incorporación en los Consejos Consultivos, pero el involucramiento de los *think tanks* y *expertos* fue espontánea y por iniciativa propia. En Chile, la participación de los *think tanks* y *expertos* en el monitoreo y evaluación tampoco respondió a una convocatoria orgánica del gobierno, que sí se había producido en la etapa de formulación. Sin embargo, en este último caso, los resultados de estas evaluaciones respondieron

En México y en Chile, la mayor interacción entre los responsables de las políticas y los ámbitos de generación de conocimientos son más sólidos que en la Argentina, aunque en el caso mexicano son los centros académicos los que mantienen la proximidad con la función pública, mientras que en Chile predominan las fundaciones políticas.

a una necesidad del gobierno o de la oposición, según la ideología partidaria de los *think tanks*.

Lo expresado permite realizar algunas inferencias de carácter más estructural sobre la mayor o menor proximidad entre el ámbito del conocimiento y la función pública en los tres países analizados. En México y en Chile, la mayor interacción entre los responsables de las políticas y los ámbitos de generación de conocimientos son más sólidos que en la Argentina. En los dos primeros, se produce un tránsito fluido de expertos de un ámbito a otro, aunque en el caso mexicano son los centros académicos los que mantienen la proximidad con la función pública, mientras que en Chile predominan las fundaciones políticas. En la Argentina, la vinculación entre *think tanks* y función pública es menos directa, al menos para el caso del PJyJHD, en el cual ejercieron mayor influencia las organizaciones de la sociedad civil que fueron convocadas a una participación orgánica en el programa. Como es posible observar, si bien se pueden identificar experiencias de interacción entre el ámbito de los hacedores de política y el ámbito de la generación de conocimiento, aún resulta necesario continuar con la promoción y el fortalecimiento de esta vinculación, en especial al considerar los desafíos que enfrentan las políticas sociales actuales en los países de América Latina.

Con base en las experiencias analizadas, es posible señalar ciertas lecciones aprendidas que pueden ayudar a hacer más sólido el puente entre el conocimiento y las políticas de lucha contra la pobreza. En primer lugar, como la experiencia mexicana demuestra, ***es muy relevante incorporar organizaciones externas expertas al proceso de monitoreo y evaluación de las políticas sociales.*** Esta iniciativa puede promover mayor objetividad a las evaluaciones de los programas, generando datos empíricos que sustenten sus logros y permitan ajustar las fallas y/o deficiencias detectadas en su implementación. En un contexto de restricciones de recursos, como el que habitualmente enfrentan los países de la región, y con gran parte de su población en situación de vulnerabilidad social, incrementar la eficacia y eficiencia en el uso de los fondos de los programas sociales, y asegurar su continuidad, es un factor clave, en el cual los *think tanks* y *expertos* pueden tener un importante rol.

En segundo lugar, ***es recomendable promover la participación de los think tanks y expertos en el proceso de debate y formulación de las políticas sociales.*** Como lo demuestra el caso

de Chile, la generación de espacios de debate y participación por parte del Estado ayuda a generar políticas públicas de mayor calidad, consenso y estables en el tiempo, al lograr acuerdo sobre sus aspectos centrales. Sin embargo, estos ámbitos no sólo se deben restringir a la participación de los *think tanks* y *expertos*. Como es posible observar en la experiencia de Argentina, así como en Chile, las organizaciones de la sociedad civil y representantes de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica también pueden desempeñar un rol central en la formulación de las políticas sociales, y contribuir a canalizar las necesidades y demandas de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Al respecto, estos actores deben demandar y generar más ámbitos de participación en forma conjunta con el sector público y no asumir solamente una actitud pasiva.

Comprender el rol de todos los actores en el ciclo de las políticas públicas es clave para entender sus resultados e impactos. Particularmente, el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas destinadas a revertir las situaciones de pobreza -que afectan a amplias mayorías en los países de América Latina- requiere del esfuerzo de todos los sectores y actores sociales, y no exclusivamente el de los gobiernos y burocracias públicas. Los *think tanks* y *expertos* pueden desempeñar un rol estratégico en la generación de información y conocimiento para aportar soluciones factibles de implementación, así como monitorear y evaluar estas políticas para propiciar una mayor eficacia y eficiencia de las mismas. Esta investigación, pretende ser un aporte que contribuya a promover un diálogo más fluido entre el ámbito del conocimiento y los responsables de implementar las políticas sociales en la región.

Notas

(1) El desarrollo de este punto se realiza sobre la base de Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006).

(2) Es necesario señalar que la clasificación de Fundación Política se refiere a organizaciones que, a diferencia de los restantes tipos de *think tank* presentados en la tipología, se vinculan de manera directa con los actores políticos partidarios, lo que en ocasiones les permite un mayor grado de participación en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas, pero una menor capacidad de permanencia debido a su escasa resistencia frente a cambios en la coyuntura y en la fuerza relativa del actor político partidario con el cual se referencian.

(3) Ciertos aspectos de esta temática se desarrolla, para el caso de Argentina, en Lardone y Donadi (2006).

(4) Cabe destacar, sin embargo, que tanto los organismos internacionales (como por ejemplo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), como los funcionarios de línea de las distintas administraciones públicas son actores relevantes que intervienen en el ciclo de las políticas sociales, no obstante lo cual el presente estudio se centra particularmente en el análisis de la participación en dicho ciclo de los *think tanks* y *expertos*.

(5) Entrevista con Ivico Ahumada en el marco de esta investigación, septiembre de 2008.

(6) En el Anexo N° 1 se detallan los antecedentes de estos expertos.

(7) Entrevista realizada a Iliana Yaschine, México, D.F., junio de 2008.

(8) Entrevista con Ivico Ahumada, septiembre de 2008.

(9) *Idem*.

(10) *Idem*.

(11) Entrevista realizada a Iliana Yaschine, México, D.F., junio de 2008.

(12) Entrevista con Ivico Ahumada, septiembre de 2008.

(13) Cuyo antecedente es el Decreto N° 165/2002, mediante el cual se crea el Programa Jefes de Hogar. Para más información, ver Lupica (2003: 29).

(14) El FRENAPPO fue un espacio multisectorial que, de acuerdo con la definición adoptada en este trabajo, no se puede categorizar como un *think tank*. Sin embargo, su inclusión es pertinente a partir de la importante influencia que tuvo como antecedente del PJyJHD.

(15) Entrevista con Pablo Vinocur, noviembre de 2008.

(16) Si bien las distintas propuestas abogan por avanzar hacia la extensión de la cobertura, existen entre ellas diferencias en cuanto a los límites de cobertura y los criterios de elegibilidad, siendo la propuesta de Ingreso Ciudadano elaborada por el CIEPP la que adopta un enfoque de universalidad.

(17) Para un mayor detalle de las principales características de estos *think tanks* ver el Anexo N° 1.

(18) Dado que desde la recuperación de la democracia en Chile (1990) gobierna la Concertación, los casos de participación de expertos en la función pública corresponden a los *think tanks* vinculados a dicha coalición, como por ejemplo Alejandro Foxley, Claudia Serrano, Clarisa Hardy, Carlos Ominami, entre otros. Ver Anexo N° 1.

(19) Para mayor información sobre los *think tanks* y *expertos*, ver "Anexo N° 1: Descripción de los *think tanks* y *expertos* analizados".

Bibliografía

- Abelson, Donald (2006), *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Bate, Peter (2004), "La historia detrás de Oportunidades", en *BID América: Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, octubre.
- CEPAL (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, CEPAL, <http://www.eclac.org>.
- Colina, Jorge; Giordano, Osvaldo; Torres, Alejandra; y Cárdenas, Marcelo (2006), "Análisis de los consejos consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del enfoque de los derechos humanos", Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Social Argentino, <http://www.idesa.org>.
- FLACSO (2006), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales; informe final*, Buenos Aires, FLACSO.
- Fundación Chile 21 (2002), "Opiniones sobre las reformas de Lagos", Santiago, Fundación Chile 21, <http://www.chile21.cl>.
- Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (comps.) (2006), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Golbert, Laura (2004), "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados", Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 84), <http://www.cepal.org>.
- IFPRI (2000), "¿Está dando buenos resultados Progresas? Síntesis de la evaluación de impacto", México, International Food Policy Research Institute; Progresas, <http://www.oportunidades.gob.mx>.
- INSP y CIESAS (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, México, Instituto Nacional de Salud Pública; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, <http://www.oportunidades.gob.mx>.
- Lardone, Martín y Donadi, Luciano (2006), "Construyendo consenso: la modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina", en *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Levy, Santiago (2006), *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progresas-Oportunidades Program*, Washington,

- Brookings Institution Press.
- León, Arturo (2007), Notable disminución de la pobreza, Santiago, Fundación Chile 21, <http://www.chile21.cl/2007/06/12/notable-disminucion-de-la-pobreza>.
- López Zadicoff, Pablo y Paz, Jorge (2003), "El Programa Jefes y Jefas de Hogar: elegibilidad, participación y trabajo", Buenos Aires, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (Documento de Trabajo; N° 242).
- Lo Vuolo, Rubén (2002), "¿Ingreso ciudadano?", en *Revista 3 Puntos*, N° 250, Buenos Aires, <http://www.ciepp.org.ar/ingreso.htm>.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (2003), El "ingreso ciudadano" en la agenda de las políticas públicas de la Argentina, Buenos Aires, http://www.ingresociudadano.org/breve_hist.htm.
- Lupica, Carina (2003), *Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: Programa Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires, Grupo Sophia; Cáritas Argentina; Foro del Sector Social; Consejo Nacional Cristiano Evangélico; Asociación Mutual Israelita Argentina.
- Medeiros, María Paz; Sánchez, Carmen; y Castro, Rodrigo (2006), "Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario", Santiago, Libertad y Desarrollo (Serie Informe Social; N° 100), <http://www.lyd.com>.
- MIDEPLAN (2006), "Chile Solidario", Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, <http://www.iadb.org>.
- Neri, Aldo (2002), "A propósito del Plan Jefes y Jefas", Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales, <http://www.aaps.org.ar>.
- Novacovsky, Irene y Sobrón, Claudia (1999), "Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: ingreso para el desarrollo humano", en *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novakovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Pautassi, Laura; Rossi, Julieta; y Campos, Luis (2003), "Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?", Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, <http://www.cels.org.ar>.
- Rodríguez Larreta, Horacio y Robredo, Gonzalo (1999), *El desafío de la igualdad*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.
- Rodríguez Larreta, Horacio y Vidal, María Eugenia (2005), *¿Qué hacer después del default social?*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Ruz, Miguel y Palma, Julieta (2005), "Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario; informe preliminar", Santiago, Universidad de Chile. Instituto

- de Asuntos Públicos.
Departamento de Políticas
Públicas. Programa Ciudadanía,
Participación y Políticas Públicas.
- Scott, John (1999), "Análisis del
Programa de Educación,
Salud y Alimentación (Progres):
México, informe final",
México, Centro de
Investigación y Docencia
Económicas.
- Serrano, Claudia (2005), Claves
de la política social para
la pobreza, Santiago,
[http://www.asesoriasparael
desarrollo.cl/files/
claves_politica_social_
para_la_pobreza.pdf](http://www.asesoriasparael
desarrollo.cl/files/
claves_politica_social_
para_la_pobreza.pdf).
- Sherwood Truitt, Nancy (2000),
"Think Tanks in Latin
America", en *Think Tanks
and Civil Societies: Catalysts
for Ideas and Action*, James
McGann y R. Kent Weaver
(eds.), London, Transaction
Publishers.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano;
Echebarría, Koldo; Lora,
Eduardo; y Payne, Mark
(coords.) (2006), *La política de
las políticas públicas: progreso
económico y social en América
Latina; informe 2006*,
Washington, BID, Editorial
Planeta.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), "El
análisis de las políticas públicas",
en *La nueva administración
pública*, R. Bañón y E. Carrillo
(comps.), Madrid, Alianza
Editorial.
- Teichman, Judith (2007),
"Multilateral Lending
Institutions and Transnational
Policy Networks en México
and Chile", en *Global
Governance*, Vol. 13 N° 4,
Boulder.
- Uña, Gerardo (2006), "Think Tanks
en Argentina: sobreviviendo a
la tensión entre la participación
y la permanencia", en *Think
Tanks y políticas públicas en
Latinoamérica: dinámicas
globales y realidades regionales*,
Adolfo Garcé y Gerardo Uña
(comps.), Buenos Aires,
Prometeo Libros.
- Uña, Gerardo; Lupica, Carina; y
Strazza, Luciano (2008), Think
Tanks and Poverty in Latin
America: the Role of Thinkers
in the Marketplace of Social
Policies in Argentina,
Chile and Mexico, mimeo.
- Yaschine, Iliana; Hernández, Citlalli;
y Núñez, Ana (2008), "Estudio de
caso: una mirada a la evaluación
de impacto del programa
Oportunidades en México",
en *Políticas públicas: una
introducción a la teoría y
la práctica del análisis de
políticas públicas*, Wayne
Parsons (comp.), México,
FLACSO.
- Yaschine, Iliana y Orozco, Mónica
(2007), The Involving
Anti-Poverty Agenda in
Mexico: the Political Economy
of Progres and Oportunidades,
mimeo.

Anexo N° 1

Descripción de los *think tanks* y *expertos* analizados

México

- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP): centro académico dedicado a la producción de propuestas en materia de salud. <http://www.insp.mx>
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS): centro académico público descentralizado. <http://www.ciesas.edu.mx>
- Colegio de México (COLMEX): centro académico, referente en ciencias sociales. <http://www.colmex.mx>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): centro académico dedicado a la economía y administración pública. <http://www.cide.edu>
- Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI): grupo de *advocacy* con sede en Washington (Estados Unidos), cuya especialidad es alimentación y nutrición. <http://www.ifpri.org>
- Santiago Levy: economista y consultor internacional. Se desempeñó como funcionario del gobierno de Ernesto Zedillo entre 1994 y 2002, ocupando el cargo de Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID.
- José Gómez de León: experto en demografía y con relación cercana al presidente Ernesto Zedillo. En 1994 se desempeñó como Secretario General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Fue el primer Coordinador Nacional del Progreso.

Argentina

- Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESIA): centro de investigación privado dedicado a las políticas públicas, fundamentalmente en los campos de asistencia social, educación, salud y mercado laboral. <http://www.idesa.org>
- Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS): centro de investigación privado concentrado en la investigación, análisis y propuestas en materia de políticas sociales. <http://www.aaps.org.ar>
- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP): centro de investigación privado dedicado a la investigación

en políticas públicas y la difusión de conocimientos en ciencias sociales. <http://www.ciepp.org.ar>

- Fundación Grupo Sophia: fundación política dedicada a la elaboración de propuestas en materia de políticas públicas, y a la formación de cuadros técnicos para integrarse a la gestión pública. Está fuertemente vinculada a la coalición Propuesta Republicana (PRO), el partido político del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri (2007-2011). <http://www.gruposophia.org.ar>
- Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA): centro académico de postura liberal, dedicado al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva económica. <http://www.cema.edu.ar>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Argentina (FLACSO Argentina): centro académico con experiencia en investigaciones en ciencias sociales. <http://www.flacso.org.ar>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): grupo de *advocacy* dedicado a la promoción de los derechos humanos. <http://www.cels.org.ar>
- Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO): fue un movimiento social impulsado principalmente por la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) que integraba a centenares de organizaciones sociales y políticas de todo el país bajo el lema "Ningún hogar pobre en la Argentina", con importante visibilidad a fines de 2001. <http://www.cta.org.ar>
- Mesa del Diálogo Argentino: fue una iniciativa del ex presidente Eduardo Duhalde, a la cual la Conferencia Episcopal Argentina ofreció su ámbito espiritual y el PNUD su experiencia y capacidad técnica. Su objetivo fue llevar adelante un proceso participativo de intercambio que permitiera que el gobierno y la sociedad aumentaran el consenso en temas centrales para la Argentina. Para ello se conformaron Mesas Sectoriales, donde se produjeron los consensos básicos sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. <http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2002>
- Pablo Vinocur: sociólogo, especialista en políticas sociales. Tiene vasta trayectoria como consultor de organismos internacionales tales como UNICEF, BID y Naciones Unidas. Se desempeñó en la función pública como Coordinador del Programa Materno

Infantil y como Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. En 2002, fue Jefe de Asesores del Vicejefe de Gabinete de Ministros Juan Pablo Cafiero, durante el gobierno de Eduardo Duhalde. En la actualidad, es Coordinador de Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina.

- Irene Novacovsky: socióloga, especialista en políticas sociales. Fue responsable de la puesta en marcha y directora del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), implementado en sus orígenes en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con financiamiento del Banco Mundial. Actualmente, es consultora de organismos internacionales y funcionaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Claudia Sobrón: antropóloga, especialista en políticas sociales. Fue funcionaria del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Actualmente, es consultora de organismos internacionales.

Chile

- Centro de Estudios Públicos (CEP): centro de investigación privado dedicado a la investigación de los asuntos públicos cuyos valores, principios e instituciones sirven de base a una sociedad libre, según su propia presentación. A pesar de no ser una Fundación Política, la cosmovisión que sustenta sus investigaciones guarda cierta proximidad con los postulados de la coalición de centroderecha de Chile. <http://www.cepchile.cl>
- Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN): fundación política de orientación académica. En 1990, con la recuperación de la democracia, parte de sus principales referentes se incorporaron al gobierno del presidente Aylwin, dos como ministros -Alejandro Foxley en Hacienda y René Cortázar en Trabajo- y especialistas con responsabilidades técnicas en diversas dependencias, entre ellas Claudia Serrano en la Municipalidad de Santiago. A partir de ello, y de la posterior participación política de Alejandro Foxley, CIEPLAN fue identificada crecientemente con la coalición chilena de centroizquierda "Concertación por la Democracia", y buena parte de su trabajo se orientó a proveer de propuestas al oficialismo. <http://www.cieplan.cl>

- **Fundación Chile 21:** fundación política que apoya la gestión de gobierno de la Concertación. Además de estar presidida honoríficamente por Ricardo Lagos, algunos referentes de Chile 21 ocuparon importantes cargos gubernamentales, como por ejemplo Carlos Ominami, ex Ministro de Economía (1990-1992) y actual senador; y también Clarisa Hardy como titular del MIDEPLAN hasta principios de 2008. <http://www.chile21.cl>
- **Libertad y Desarrollo:** fundación política creada en 1990. Desde sus áreas de trabajo respalda con análisis y recursos técnicos la actividad política de la Alianza por Chile, incluyendo la asesoría a los legisladores de la coalición al momento de tratar a nivel parlamentario la Ley del Programa Chile Solidario. <http://www.lyd.com>
- **Dagmar Raczynski:** socióloga de la Universidad Católica de Chile. Doctora en Sociología, UCLA, Estados Unidos. Socia Fundadora, Consultora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo, desde 1998 a la fecha. En 2006, miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Profesora de la Universidad Católica de Chile. Fue investigadora de CIEPLAN. <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>
- **Claudia Serrano:** socióloga, especialista en gestión y políticas públicas. Fue miembro de CIEPLAN y de la consultora Asesorías para el Desarrollo. Se desempeñó como Subsecretaria de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, y actualmente es Ministra del Trabajo y Previsión Social.

Anexo N° 2 Publicaciones analizadas

País	Think Tank	Autor/es	Título del documento	Año de publicación
México	IFPRI		"¿Está dando buenos resultados Progresá? Síntesis de la evaluación de impacto".	2000
		- Levy, Santiago	"Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progresá-Oportunidades Program".	2006
	INSP; CIESAS		"Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001 - 2006".	2006

Argentina		- Novacovsky, Irene - Sobrón, Claudia	"Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: ingreso para el desarrollo humano".	1999
	Grupo Sophia	- Rodríguez Larreta, Horacio - Robredo, Gonzalo	"El desafío de la igualdad".	1999
	Grupo Sophia	- Lupica, Carina	"Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: Programa Jefas y Jefes de Hogar".	2003
	Grupo Sophia	- Rodríguez Larreta, Horacio - Vidal, María Eugenia	"¿Qué hacer después del default social?".	2005
	AAPS	- Neri, Aldo	"A propósito del Plan Jefes y Jefas".	2002
	CELS	- Pautassi, Laura - Rossi, Julieta - Campos, Luis	"Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?"	2003
	CIEPP	- Lo Vuolo, Rubén - Barbeito, Alberto	"El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina".	2003
	FLACSO		"Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales".	2003
	UCEMA	- López Zadicoff, Pablo - Paz, Jorge	"El Programa Jefes y Jefas de Hogar: elegibilidad, participación y trabajo".	2003
IDESA	- Colina, Jorge - Giordano, Osvaldo - Torres, Alejandra - Cárdenas, Marcelo	"Análisis de los consejos consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del enfoque de los derechos humanos".	2006	
Chile	Fundación Chile 21		"Opiniones sobre las reformas de Lagos".	2002
	Fundación Chile 21	- León, Arturo	"Notable disminución de la pobreza".	2007
	Libertad y Desarrollo		"Más Estado, menos individuo".	2003
	Libertad y Desarrollo	- Medeiros, María Paz - Sánchez, Carmen - Castro, Rodrigo	"Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario".	2006
		- Serrano, Claudia	"Claves de la política social para la pobreza".	2005
		- Raczyński, Dagmar - Serrano, Claudia	"Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros".	2005

Anexo N° 3
Lista de profesionales entrevistados

Entrevistas realizadas personalmente

- Pablo Vinocur
- Eduardo Serantes
- Aldo Isuani
- Roberto Martínez Nogueira
- Iliana Yaschine

Contactos vía mail

- Karina Ansolabehere
- Ivico Ahumada
- Dagmar Raczynski
- Rodrigo Castro
- Carlos Maldonado Valera