

De idea a política pública: traducciones de la renta básica universal en Brasil, México y Argentina

DOI 10.1590/1678-987321297907

Pedro Durán Barajas^I ,
Alejandro Balanzó Guzmán^{II} 

^IMaestría en Gobierno y Políticas Públicas, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

^{II}Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Palabras clave: transferencia de políticas públicas; comunidades epistémicas; trabajo de frontera; renta básica universal; estudio comparado.

RESUMEN Introducción: Esta investigación analiza procesos de política en torno a la Renta Básica Universal, mostrando rutas de transferencia de conocimiento de una comunidad epistémica global hacia políticas públicas en Brasil, México y Argentina. Se discute la literatura sobre transferencia de políticas y se elabora sobre los conceptos de campo, comunidad epistémica, traducción y cambio institucional isomorfo. Estos respaldan un marco analítico que señala los momentos y fenómenos que tienen lugar en la transferencia de políticas desde comunidades epistémicas. **Materiales y Métodos:** Los casos narran travesías de política pública en torno a la RBU. Fuentes de datos incluyen noticias, discursos, documentos de política y documentos académicos. La selección de los casos responde a un criterio de densidad y frecuencia, que a partir de búsquedas en Google sitúa Brasil, México y Argentina como aquellos más relevantes en la región. El rango temporal del estudio se establece en función de la historia de los casos, cuya ocurrencia varía según trayectorias particulares. **Resultados:** El ejercicio describe la trayectoria de que cursa la RBU en cada país. Se evidencia que las traducciones a política de la idea genérica de Renta Básica Universal en Brasil, México y Argentina logran un alcance limitado, pues inspiran programas que la implementan sólo de modo parcial. **Discusión:** Los antecedentes, posicionalidad de las comunidades epistémicas y configuraciones políticas definen las dinámicas, condiciones y resultados de las traducciones de la idea original. Este estudio se suma a la comprensión sobre los agentes y procesos de transferencia de políticas desde redes epistémicas de naturaleza global y ofrece herramientas analíticas para su estudio. Se demuestra que los productos de política que a la postre encarnan la idea escapan al control de sus gestores originales.

Recibido en el 1 de Abril de 2020. Aprobado en el 25 de Marzo de 2021. Aceptado en el 6 de Mayo de 2021.

I. Introducción

Este artículo analiza la transferencia de la Renta Básica Universal - RBU -, a partir de una idea gestada en una *comunidad epistémica global* hasta convertirse en programas de política pública en Brasil, México y Argentina. El estudio muestra las diferencias resultantes en los procesos políticos tanto como en los programas de política que se dan en los países, mostrando la paulatina y accidentada apropiación de una idea que parte de redes académicas e intelectuales.

Este proceso evidencia un modo de desarrollo de políticas particular, a partir del anclaje en redes globales y que, como tal, refleja una lectura de ‘sociedad red’ como ‘forma dominante de organización social’ (Castell, 2006, p. 116). En este caso mostrando cómo redes globales deslocalizadas establecen nodos en territorios o países desde donde fluye información bidireccionalmente y que son capaces de inspirar, vincularse o determinar el desarrollo de programas de política.

Este fenómeno contrasta con la lectura, más común en la literatura, de procesos de adopción de políticas que tienen lugar en contextos de centro-periferia. En efecto, la transferencia de ideas de política y las transformaciones regulatorias que se han suscitado en América Latina por obra de *think-tanks*,

académicos y redes de profesiones, ha sido abordada por Dezalay & Garth (2002) a propósito de las reformas neoliberales de los años 90, y en otros estudios que discuten procesos *top-down* de transferencia (Jiménez, 2014, p. 61): Comunidades de conocimiento académicas o tecnocráticas, vinculadas con entidades públicas del norte u organizaciones internacionales - en donde se originan - y países en desarrollo - en donde desembocan. Con frecuencia estos trabajos describen casos que, pese a agenciarse a través de élites tecnocráticas o *think-tanks* (Cepeda, 1994; Edwards & Steiner, 2008), se impulsaron por la coacción de alguna entidad multilateral como el Fondo Monetario Internacional¹.

¹ El problema había sido abordado por la CEPAL dentro de sus reflexiones sobre el desarrollo en América Latina. A la “Teoría de la Dependencia” la signaba la visión estructuralista según la cual las instituciones de la periferia se ajustan a los intereses del centro, desde donde fluyen ideas sobre el orden institucional moderno que se adaptan a la realidad periférica (ver Sunkel, 1970, p. 300-301).

Este artículo demuestra que la intensificación del diálogo a nivel mundial evidencia otros modos de intercambio global de políticas públicas más allá de la dicotomía centro-periferia. Se trata de fenómenos de intercambio deslocalizado en redes de diálogo esencialmente globales y que a su vez tienen arraigo local. Estas redes configuran *comunidades epistémicas*, que en un contexto de mundialización del diálogo público inciden a la postre en la construcción de programas de política pública.

Este artículo aporta al fenómeno analíticamente, explorando los repertorios que tienen lugar en el proceso de recreación local de esas ideas globales. Para el efecto, propone un modelo dinámico que describe los patrones de diálogo entre actores locales y globales, tanto como posibles patrones que surgen en su interacción a propósito de configurar opciones de política que concretan esa idea.

II. Referentes conceptuales y marco analítico

Antes de discutir en detalle los elementos conceptuales y analíticos, interesa situar el ejercicio en el contexto más amplio de la transferencia de políticas públicas. Modelos comprensivos clasifican la transferencia de políticas teniendo en cuenta seis aspectos: (1°) el grado de coerción, que oscila entre coercitivo y voluntario, (2°) sus agentes promotores, desde estatales hasta tanques de pensamiento privados, (3°) la especificidad de la política transferida que oscila entre políticas normativizadas y meras ideas, (4°) la fuente de transferencia (i.e. doméstica o exterior, y en el primer caso regional o nacional y en el segundo supranacional o internacional), (5°) el grado de identidad de la política resultado respecto a la política modelo, que va de la réplica a la mera inspiración, (6°) el tipo de barreras que precisan salvarse, desde económicas hasta culturales, y (7°) según el ciclo, si el proceso de transferencia es completo, incompleto o frustrado (Dolowitz & Marsh, 2000; Hassenteufel, 2016, p. 186; Minkman et al., 2018, p. 222-224; Perafán et al., 2018, p. 52). La Tabla 1 describe esta idea. En su conjunto, esta lectura clasifica los procesos de transferencia de políticas públicas según ocurran, en contextos de fuerte condicionamiento estructural o en contextos de agenciamiento espontáneo y privado.

Este estudio narra fenómenos de transferencia fundados en procesos que ocurren a la derecha del cuadro, cuando el origen y agente de la transferencia es una red global, civil no-estatal, y donde la especificidad de la política transferida es baja, puesto que se trata de una idea con pocos referentes prácticos. Esto es, un proceso en el campo del aprendizaje social (Stone, 2001).

Más específicamente, la investigación versa sobre la mecánica interna de procesos de emprendimiento institucional (DiMaggio, 1988), a partir de los cuales actores que participan de redes académicas e intelectuales generan espacios de *trabajo fronterizo* con actores políticos, e inciden en la concreción de programas que *traducen* a posibilidades concretas la idea genérica de Renta Básica Universal. Para ello, se integran conceptos que permitan identificar el

tipo de agencia en juego, tanto como las características del agenciamiento que entran en juego en el contexto multi-actor y multi-campo de la gestión de programas de política.

El concepto *comunidad epistémica*, de Adler & Haas (1992) denomina el sujeto fuente de ideas ‘globales’. *Comunidades epistémicas* son “entidades compuestas por profesionales que comparten el compromiso con un modelo causal común y una serie de valores políticos comunes. Los une la convicción en la verdad de su modelo y el compromiso de traducir dicha verdad en políticas públicas” (Parsons, 2007, p. 203). Una comunidad epistémica opera como una red global no-estatal y deslocalizada de intercambio de información y conocimiento, integrada a su vez por redes locales (Maldonado, 2005, p. 111).

El segundo concepto, *cambio institucional isomorfo*, indica el tipo de agenciamiento en una arena de interacción. Powell & Dimaggio (Parsons, 2007, p. 350), proponen una clasificación de aquellos procesos de cambio institucional cuyo punto de partida es un modelo externo, lo que denominaron “cambio institucional isomorfo”, que puede ser: (1°) coercitivo, cuando lo desencadena el poder político, (2°) normativo como los casos aquí estudiados, que persiguen el cambio de instituciones locales para adecuarlas a los valores y visión del mundo de grupos profesionales o pertenecientes a un campo especializado del conocimiento, o (3°) mimético, que es voluntario y común en organizaciones empresariales que *imitan* modelos que juzgan convenientes o exitosos.

En este sentido, el modelo que se propondrá describe y explica procesos de cambio institucional isomorfo normativo, cuyo origen y agente promotor es una comunidad epistémica. Este tipo de cambio tiene lugar con esfuerzos de *trabajo de frontera (boundary work)* (Gieryn, 1983). Esto es, un tipo de agencia orientada a la afectación de campos de práctica específicos (Fligstein, 2001), y que intenta transformar de valores y significados en las arenas que configuran la política pública.

El tercer concepto, traducción, indica el tipo de transformaciones que tiene lugar en el proceso de consolidación de una idea a un programa de política. Refiere el ‘trabajo mediante el que los actores modifican, desplazan y trasladan sus distintos y contrapuestos intereses’ y que es ‘indispensable para que ocurra cualquier acción’ (Latour, 2001, p. 370). En el campo de la política, tales transformaciones constituyen la “recreación de orientaciones, principios de acción, normas, instituciones e instrumentos, llevado a cabo por traductores a partir de fuentes de inspiración externas” (Hassenteufel & Maillard, 2013, p. 179-186).

Tabla 1 - Clasificación de procesos de Transferencia de Política Pública según el predominio de la coacción estructural o el predominio de la agencia libre, según las categorías de Dolowitz y March.

	Predominio de la coacción estructural		Predominio de la agencia
Grado de coerción	Obligatorio	→ → →	Voluntario
Agentes promotores	Estatales	→ → →	ONG’s, tanques de pensamiento
Especificidad de la política transferida	Instrumentos y programas	→ → →	Ideas
Grado de semejanza	Réplica	→ → →	Mera inspiración
Obstáculos	Económicos, políticos	→ → →	Sociales, culturales
Origen de la política	Local - regional	→ → →	Internacional
Grado de culminación	Completo	→ → →	Incompleto / fallido

Fuente: Elaboración propia.

El marco analítico construye sobre la visión de cambio a partir del trabajo *de práctica* que proponen Zietsma & Lawrence (2010, p. 196, 202-203) y que aquí muestran las etapas del proceso de transferencia que tienen lugar entre dos *campos*: el *campo global*, instancia deslocalizada donde opera la *comunidad epistémica global*, sumatoria de los nodos locales, y el *campo local*, al que la idea se transfiere mediante el esfuerzo del nodo local de la comunidad epistémica. El *campo global* interconecta *campos locales* en la medida que discute ideas globalmente, y las hace a su vez disponibles para su transferencia a localidades”².

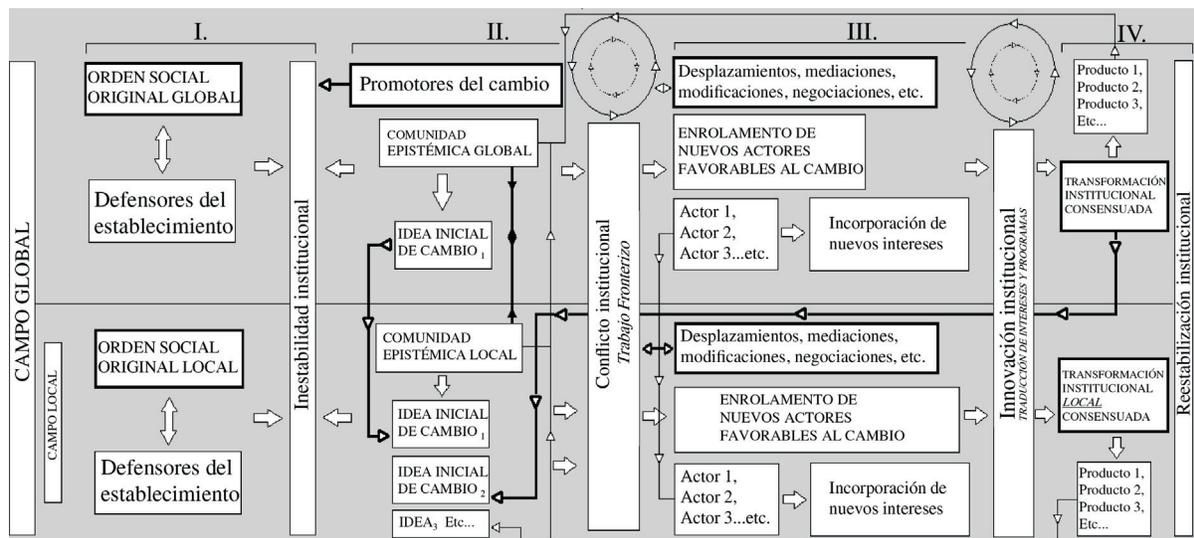
² “Por definición, una red carece de centro y sólo tiene nodos. Si bien éstos pueden diferir en tamaño y, por tanto, tienen una relevancia variada, todos son necesarios a la red. (...) La relativa importancia de un nodo no deriva de sus rasgos específicos sino de su capacidad para aportar información valiosa a la red.” (Castells, 2006, p. 116-117).

La Figura 1 ilustra el proceso de cambio, que tiene lugar en varias fases. Todo comienza cuando la *comunidad epistémica* presenta y defiende una primera formulación de cambio institucional que es, como tal, ‘externa’. Para el caso, la idea de Renta Básica Universal surge del norte en la *comunidad epistémica global* para ser adoptada localmente.

A partir del emprendimiento institucional de la *comunidad epistémica*, surge la *fase I de inestabilidad institucional*, que sugiere un desacuerdo entre el *orden institucional inicial* y un nuevo orden posible. La *fase II de conflicto institucional* ve desatarse una batalla en la que nodos locales de la *comunidad epistémica* suman aliados locales a la idea, para lo cual modifica y negocia su propuesta, forjando *traducciones* de la *idea inicial* a los intereses de sus aliados. Estas *traducciones*, distintas de la *idea inicial*, dan lugar a la *fase III de innovación institucional*.

Durante las fases de *conflicto e innovación institucional*, la *comunidad epistémica* desarrolla estrategias de asociación y cooperación con sus aliados mediante la circulación de prácticas y conocimiento respecto a los límites, posibilidades y beneficios del cambio institucional (Ramos-Mejía & Balanzó, 2018). Si el antiguo orden cede y las traducciones se imponen, acaso enrolando también actores del establecimiento, se llega a la *fase IV*, donde se recrea un nuevo orden que a su vez crea ideas para el *campo global* de la *comunidad epistémica*, que pasan a retroalimentar el ciclo.

Figura 1 - Modelo de la transferencia de ideas a políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

III. Métodos

³ Buscador Google Académico, utilizando los conectores (Nombre País) latinoamericano) “AND” (Constante). Donde (Nombre País) toma un país latinoamericano y (Constante) utiliza los términos “Renta Básica Universal” y “Renda Basica de Cidadania”. 19 de agosto de 2019.

La selección de casos aplica un criterio de frecuencia, a partir de la aplicación de motores de búsqueda google y google scholar³. La búsqueda arroja que aquellos casos con más hits son Brasil, México y Argentina (i.e. Brasil: 738, México: 339, Argentina: 243, Chile: 202, Colombia: 169, Venezuela: 131, Ecuador: 126, Uruguay: 123, Perú: 112, Bolivia: 95). Es plausible asumir que al tratarse de las tres mayores economías de América Latina, su impacto tenga efecto demostración para otros países de la región. Es el caso de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) cuyos focos originales fueron Brasil y México, y en segundo lugar Argentina (Osorio, 2017; Lo Vuolo, 2011).

El objetivo de la indagación busca trazar el hilo de la ‘recepción’ de las ideas y las traducciones que tuvieron en su trámite hacia la concreción de políticas para cada caso seleccionado (Latour, 2011). Para ello cada ejercicio identifica a los actores tras la historia de la idea en cada caso específico, bien promotores o contradictores. De tal suerte que la temporalidad del estudio está marcada por el proceso social de difusión que tiene lugar en cada uno de los casos. Complementario a ello, el hilo de la trayectoria nota para cada caso las estrategias discursivas y de gestión puestas en marcha, así como su concreción (o no) en programas de política específicos. Las fuentes incluyen:

- (1°) artículos en publicaciones científicas indexadas,
- (2°) otros artículos científicos que versan sobre temas que guardan relación con la discusión, como el desarrollo de los sistemas de seguridad social y
- (3°) publicaciones de medios de comunicación en internet, incluyendo prensa escrita y audiovisual (numerosa en el caso mexicano ante la relevancia que tuvo la RBU durante la campaña presidencial de 2018).
- (4°) fuentes oficiales.

IV. Resultados

Un elemento común a los tres países es la influencia de la *Basic Income Earth Network* - BIEN, una red académica que opera como la principal matriz promotora de la Renta Básica Universal - RBU. Como es notorio en el caso de Brasil, sólo excepcionalmente hubo académicos que, a veces de manera aislada, trabajaron sobre la idea primero conocida como *Impuesto Negativo sobre la Renta (INR)* desarrollada por Friedman y que luego daría sustento a la BIEN. La BIEN se ajusta a la definición de comunidad epistémica y es un buen ejemplo para entender la interacción global - local que propone el modelo:

Fundada en 1986, la Basic Income European Network (BIEN) tiene como objetivo servir de enlace entre todas las personas y grupos interesados en los ingresos básicos. (...) Los miembros de la BIEN incluyen académicos, estudiantes y profesionales de políticas sociales, así como personas que participan activamente en organizaciones políticas, sociales y religiosas. (...) La misión de BIEN es ofrecer educación al público en general sobre argumentos alternativos, propuestas y problemas relacionados con los ingresos básicos como idea, institución y práctica de políticas públicas. (...) En 2004 la BIEN amplió su alcance para convertirse en la Basic Income Earth Network. (Basic Income Earth Network, 2019)

IV.I. Brasil

Eduardo Suplicy, doctor en economía de Michigan State University y cofundador del Partido de los Trabajadores - PT -, abrió el debate sobre la transferencia de renta partiendo de la idea del *Impuesto Negativo sobre la Renta - INR* (Suplicy, 2003, p. 258-259), el cual transforma muchas responsabilidades del Estado en una simple renta monetaria (Mora, 1974, p. 231). El INR hacía parte del repertorio de políticas monetaristas del candidato republicano Richard Nixon, asesorado entonces por Milton Friedman (Galbraith, 1994, p. 297, nota 3). Aunque la discusión perdió fuerza en EE.UU., la idea siguió siendo influyente en el debate sobre la RBU (Granell & Fuenmayor, 2016, p. 265).

Un año antes que Suplicy, el economista Antonio Maria da Silveira, había defendido el INR. Estudió también en *Michigan State University*, y estaba vinculado al *Instituto Tecnológico da Aeronáutica* (RBE, 2007, p. 5). Iniciaron intercambios académicos junto con las facultades de economía a las que pertenecían, lo que repercutió en un libro de otros dos economistas, Edmar Lisboa y Roberto Mangabeira, sobre la creación de un sistema de Renta Mínima basado en el INR (Suplicy, 2003, p. 258-259, Lisboa & Mangabeira, 1978).

Posteriormente, Paul Singer, economista que desde finales de los 60 fue docente de la Universidad de Sao Paulo después de estudiar en EE.UU., participó en la fundación del PT y acogió la idea de la Renta Mínima presentándola como una de las causas legislativas del partido. En 1991, cuando Suplicy llegó al senado presentó un proyecto de Renta Mínima que había trabajado junto con Singer en 1986 (Lopes, 2013, p. 44).

La idea republicana conocida por Suplicy y Silveira durante la campaña presidencial norteamericana de 1972, se convertiría veinte años después en una de las banderas del partido de Lula da Silva bajo el nombre *Programa de Garantia de Renda Minima - PGRM* (Suplicy, 2003, p. 260). En 1991, fue proyecto de ley en el Senado y fue aprobado por dicha cámara en octubre de ese año (Lopes, 2013, p. 55-59, 220; Suplicy, 2003, p. 261). Sin embargo, no ocurrió así en la Cámara de Diputados, donde no superó la oposición de fuerzas tanto conservadoras como liberales (Lopes, 2013, p. 59-67, 220).

En 1991, mientras que en el Senado se discutía el PGRM, dentro del Partido de los Trabajadores, se planteó si convendría focalizarlo en familias con hijos en edad escolar, propuesta que, en 1994, acogió el senador Cristovam Buarque durante su campaña a la gobernación del Distrito Federal, y una vez electo, lo puso en práctica desde 1995 con el nombre de *Bolsa Escola* (Hevia, 2011, p. 337-338; Suplicy, 2003, p. 260). Este programa tuvo soporte en los planteamientos de José Mauricio Camargo, economista del PT que defendió la conveniencia de un programa de renta mínima menos ambicioso dirigido a los hogares más pobres que tuvieran a su cargo niños (Silva, 2013, pp. 52-53). Fue el primero de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas - TMC -, replicado, desde 1996, en otros estados (Hevia, 2011, p. 337-330) y ciudades gracias al impulso gubernamental del presidente Fernando Henrique Cardoso (Georges & Ceballos, 2014, p. 517-518; Suplicy, 2003, p. 269). Constituye el antecedente directo de *Bolsa Familia*, programa emblemático de TMC en América Latina y el mundo en desarrollo (Osorio, 2017).

El *Programa de Garantia de Renda Minima*, pese a no aprobarse en la Cámara de Diputados, siguió siendo proyecto del Partido Tradicional para cuando ganara el poder ejecutivo nacional, lo que en un país presidencialista como Brasil era condición necesaria de cualquier gran reforma. Este programa iba más allá de *Bolsa Escola* por su concepción de incondicionalidad y universalidad. En 1993, durante el 8° Encuentro Nacional del Partido de Trabajadores se aprobó que “El Programa de Gobierno del PT incluirá el *PGRM* con el

objetivo de asegurar a los brasileños un nivel mínimo de renta capaz de atender sus necesidades básicas como un *derecho de ciudadanía*” (Suplicy, 2003, p. 267). Si los programas de TMC se erigen como herramientas que intentan romper el círculo vicioso de la pobreza mediante auxilios monetarios, condicionados a comportamientos útiles a tal fin, como vincular a los hijos a un plan de vacunación y garantizar su asistencia a la escuela, la universalidad propia del INR, y con más veras de la RBU, consiste en asumir que la condición de ciudadanía comporta la participación en la riqueza nacional expresada en dinero, es decir, en una Renta Básica (Van Parijs, 2017, p. 216; Suplicy, 2007, p. 1623).

En 1992, Suplicy entró en contacto con la *Basic Income European Network - BIEN*, organización no estatal promotora de la Renta Básica Universal, integrada por economistas y académicos socialistas mayoritariamente europeos (Van Parijs, 2003, p. 24). La *BIEN* entiende la RBU como una suma de dinero suficiente para subsistir, pagada por el Estado y recibida periódicamente por cada ciudadano a título de derecho incondicional (Van Parijs, 2017, p. 201); idea que desde entonces fue seriamente considerada por Suplicy y da Silveira (Lopes, 2013, p. 91).

En 2002 el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones presidenciales, y, un año antes, el senador Suplicy había radicado un proyecto de Ley que creaba la *Renda Basica de Cidadania (RBC)* (Suplicy, 2003, p. 267). Este fue rápidamente aprobado por ambas Cámaras y sancionada por el presidente Lula da Silva como Ley 10.835 de 2004 dado que, su programa de gobierno apoyaba dicha idea.

Simultáneamente, al crear *Bolsa Familia*, modelo por antonomasia de las Transferencias Monetarias Condicionadas promovidas mundialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Osorio, 2017, p. 77-78), el partido unificó múltiples programas derivados de *Bolsa Escola* (Georges & Ceballos, 2014, p. 522). La Ley que creó *Bolsa Familia* y la *Renda Basica Cidadania - RBC* - fue la 10.835 del 2004. Ambas políticas fueron traducciones del *PGRM-INR*; sin embargo, las TCM se difundieron por el mundo entero y la RBC sigue sin ser realidad.

No obstante, la presencia de la *Renda Basica* en el debate electoral de 2018, aún en boca de actores como el presidente Jair Bolsonaro, da cuenta de lo mucho que caló en el debate brasileño sobre pobreza y aseguramiento, donde mantiene su presencia como *idea de cambio* que quizá devenga en nuevas traducciones (Bolsonaro defende renda mínima em plano de governo. Suplicy para ministro? 2018).

IV.II. México

En *El Progreso Improductivo*, Zaid (1979) desarrolló extensamente la idea de la Renta Básica Universal, donde propone transformar el paternalismo estatal que predetermina el consumo de los más pobres mediante subsidios, depositando dinero en la cuenta bancaria de cada ciudadano sin intermediación de la burocracia pública. Será el primero de un número de intelectuales que maniobrarán, entre tanques de pensamiento, partidos políticos, instancias políticas y foros académicos en torno a la materia (Duran Barajas, 2019)

Años después la idea de este Zaid, hito intelectual (Zaid es un clásico vivo: Krauze, 2014), reaparecerá en el discurso del político López Obrador: “Noventa por ciento de adultos mayores ya están recibiendo su apoyo, son 8 millones de adultos mayores en el país, ya vamos más de 7 millones entregados. *No quiero de intermediario ni al propio gobierno*” (Diariopresente.mx, 2019). En 2003, durante la alcaldía de López en Ciudad de México se creó la Pensión Universal

para los Adultos Mayores (PUAM), que consistía en una transferencia universal e incondicional de 70 dólares mensuales para todos los mayores de 70 años (Medina, 2012; Yanes, 2013, p. 144). López Obrador recoge la propuesta de Zaid (Del Val, 2019, p. 274) e invoca su memoria para salvar la controversia (No mames, Zaid: por la mentada de madre del poeta a AMLO, 2018). Lo anterior se consideró un avance en la creación de lo que México llamó Ingreso Ciudadano Universal (ICU) (Gutiérrez, 2018, p. 17). El ICU sería promovido desde entonces por el PRD, cuyo dilatado control sobre del gobierno de México D.F. (1997-2018) tuvo desde 2003 a la Pensión Universal como uno de sus soportes (La historia de la tarjeta de pensión que instauró AMLO en la CDMX, 2018).

Entre los motivos del gobierno izquierdista del Partido de la Revolución Democrática - PDR - en Ciudad de México para instituir la PUAM estaba la intención de oponerse a los nuevos programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (Yanes, 2011, p. 173) como el *PROGRESA*, el cual fue diseñado para mitigar efectos colaterales del ajuste estructural de los ex presidentes Salinas de Gortari & Ernesto Zedillo (Levy & Rodríguez, 2005, p. 2-4).

En 2006 el gobierno derechista del Partido Acción Comunal - PAN - presidido por Vicente Fox cambió su nombre por *OPORTUNIDADES* (Ortiz, 2017, p. 546; Barajas, 2016, p. 104), y lo fortaleció para posicionarlo como alternativa a la PUAM del PRD en Ciudad de México (Barajas, 2016, p. 108). A diferencia del caso brasileño, donde tanto *Bolsa Familia* (TMC) como la RBU tuvieron entre sus antecedentes el INR-*PGRM*, la conexidad entre la PUAM y los programas de TMC se presenta por oposición.

En julio de 2007, Partido de la Revolución Democrática presentó una “Iniciativa de Ley que establece el derecho al Ingreso Ciudadano Universal” (Gutiérrez, 2018, p. 17; Boltvinik, 2010) pero no fue acogida. Un segundo proyecto para incorporar el derecho al ICU en la Constitución fue presentado nuevamente por el partido en abril de 2015, justo cuando reivindicaba la paternidad del ICU ante la división que produjo en 2014 el reconocimiento como partido del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), que agrupaba a los seguidores de López Obrador⁴. Los proyectos de reforma constitucional para la creación del derecho al Ingreso Ciudadano Universal presentados por MORENA en 2016 y 2017 ante la Cámara de Diputados se deben a Araceli Damiani (Damiani *et al.*, 2016, 2017; Gutiérrez, 2018, p. 22-25), junto con Julio Boltnick, economista y profesor del Colegio de México (Crossa Niell, 2018, p. 186-187).

Durante 2016 la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue otro escenario donde MORENA refrendó su progenitura del ICU (MORENA, 2016). Pese al respaldo del PRD, partidos como el PAN impidieron su adopción como derecho constitucional de Ciudad de México (Capital-CDMX, 2017), lo que año y medio después restó legitimidad a Ricardo Anaya como defensor de la idea, cuando fue candidato presidencial de la coalición PAN-PRD.

La división entre MORENA y su matriz el PRD enfrentó en 2018 a dos candidatos, herederos del ICU: Ricardo Anaya, de la coalición PAN-PRD, y Andrés Manuel López Obrador, candidato de MORENA, quien resultó ganador. Anaya hizo del ICU el eje de su propuesta de política social⁵, convirtiéndolo en objeto de acalorado debate⁶.

Transcurridos dos meses desde su posesión, en enero de 2019 López Obrador lanzó la Pensión Universal para los Adultos Mayores con cobertura nacional (La Vanguardia, 2019). En efecto, dos meses más tarde, el 90% de los adultos mayores de México ya la recibían (Diariopresente.mx, 2019).

⁴ Sobre la disputa entre el PRD y Morena por la progenitura del ICU, puede verse la conferencia (Araceli Damiani, Brújula Metropolitana, 2017, min. 44-47).

⁵ Ver el pronunciamiento de Ricardo Anaya, candidato del Frente Ciudadano por México: “La propuesta del Frente Ciudadano por México es el Ingreso Básico Universal” (Ricardo Anaya, 2017).

IV.III Argentina

⁶ Puede verse *El Financiero* (2018): “Felipe Calderón califica de demagogo e ignorante a Ricardo Anaya”; Navarro, *Forbes Mexico*, (2018): “Anaya: renta básica sin plan de ingresos”; *Excélsior* (2017): “Frente Ciudadano por México sale en defensa del ingreso universal”.

⁷ “Lo característico de la sociedad argentina fue un relativamente escaso desarrollo de la categoría de ciudadano y un amplio alcance identificatorio de la categoría de trabajador” (Grassi *et al.*, 1994). Citado por (Costa, 2009, p. 12).

Argentina se anticipó en desarrollar las instituciones del estado de bienestar por cuenta de la fortaleza de sus sindicatos, que fueron las puertas de ingreso a un sistema de seguridad social fragmentado entre grupos laborales; característica de los estados de corporativistas que subordinan los derechos de ciudadanía a los vínculos con el trabajo (Rodríguez, 2013, p. 5-6). Este rasgo se acentuó durante el peronismo (Lo Vuolo & Barbeito, 2003, p. 188) que afianzó la idea del trabajo como derecho básico del que se desprenden los restantes derechos sociales (Arcidiácono, 2017, p. 137, 138, 145)⁷.

A la primacía del derecho al trabajo se opone el Ingreso Ciudadano (IC), término habitual en Argentina para referirse a la Renta Básica Universal, que es un derecho no condicionado. Reflejo de esta rivalidad es la discusión entre economistas que contraponen el IC con la idea neokeynesiana del Estado como “empleador de última instancia” (Pérez et al., 2006), según la cual el Estado debe crear déficit en tiempos de recesión para contratar desempleados. Esta idea subyace al Programa “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” (PJJHD) que se abordará más adelante.

Desde los años 80 Argentina sufrió las reformas neoliberales. En medio de la hiperinflación, la contracción económica y la desocupación (Lo Vuolo & Barbeito, 2003, p. 194), las pretensiones universalistas de la seguridad social basadas en el derecho al trabajo se debilitaron (Lo Vuolo & Barbeito, 2003, p. 192). En 2003, al iniciar el gobierno de Kirchner la pobreza alcanzaba un 55% del total de la población, mientras que el 25% de los argentinos estaba bajo la línea de indigencia (Rodríguez, 2013, p. 40).

En esos años de conmoción surgió la primera propuesta del IC. Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, economistas interesados en pobreza y seguridad social iniciaron la exploración del tema, que desde 1996 tendieron puentes con la Basic Income European Network (Cena, 2016, p. 53), de la que en 2004 se fundó la seccional argentina, llamada “Red Argentina de Ingreso Ciudadano” (Redaic).

En 1997, Elisa Carrió, asesorada por Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito (Un ingreso universal para salvar la República, 2016), congresista y luego candidata presidencial, presentó un proyecto de ley que universaliza las *Asignaciones Familiares* - AAFF - pero, se archivó al cabo de dos años. No obstante, la idea siguió presente y fue llevada a las elecciones presidenciales de 2003 en las que su autora fue candidata (Lo Vuolo & Barbeito, 2003, p. 204).

Para el año 1997 la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) incluyó el Ingreso Ciudadano entre sus demandas, con el apoyo de Redaic (Arcidiácono *et al.*, 2011, p. 290). En el año 2000, en medio de una multitudinaria “Marcha Grande por el Trabajo”, recolectó firmas para convocar una consulta popular que instituyera el derecho al IC de niños y ancianos. Dos millones de personas respaldaron la propuesta, que si bien perdió empuje en medio de la crisis económica (Ingreso básico universal, del experimento europeo a la emergencia social argentina, 2017), logró calar en el discurso de gobiernos subsiguientes. Fernando de la Rúa, presidente para ese momento, habló de “salario de ciudadanía”, en 2001 expidió un decreto que nunca cobró vigencia mediante el cual creaba la “garantía de ingreso básico familiar”, que universalizaba las AAFF (Lo Vuolo & Barbeito, 2003, p. 209-211).

El Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados - PJJHD - fue creado por el gobierno de Duhalde en 2002. Pagaba a cada desocupado cerca de 50 dólares a cambio de algunas horas de contraprestación laboral (Pérez et al., 2006, p. 10; Lo Vuolo & Barbeito, 2003, p. 213). Intentó recoger la pretensión de universa-

alidad del IC, pero estando más cerca de ser una garantía del derecho al trabajo (Costa, 2009, p. 10) acabó convertido en un programa focalizado en la población desempleada.

Desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, Argentina se distanció progresivamente de los subsidios focalizados e intentó políticas universalistas de gasto social (Trujillo, 2018, p. 37). En consonancia con la idea inicial del Ingreso Ciudadano con los niños, en 2009 se expidió el decreto presidencial 1602 que creó la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH), orientada a trabajadores informales y desempleados, que universalizaba las AAFP de las que gozaban los trabajadores formales (Costa, 2009, p. 7-9; Arcidiácono *et al.*, 2011, p. 298).

Entre 1993 y 1994 Argentina reformó su sistema de pensiones adoptando un sistema mixto de reparto y capitalización individual. En 2008 la Ley 26.425 regresó al reparto simple y suprimió los fondos privados (Arza, 2017, p. 75), permitiendo que el gobierno recuperara el control del sistema y facilitando la ampliación de la cobertura con miras a la universalización. En este sentido, a quienes alcanzaban la edad jubilatoria sin aportes suficientes se les otorgó una pensión de la que mensualmente se descontaban los aportes pendientes (Trujillo, 2018, p. 42). Esto amplió la cobertura de 68% en 2005 a casi 90% en 2014 (Arza, 2017, p. 72; Trujillo, 2018, p. 42-46). Éste régimen “moratorio” cobijaba en 2019 a 3,5 millones de los 5,7 millones de pensionados (Jubilaciones para amas de casa: la moratoria previsional vence en julio, 2019).

En 2011 Rubén Lo Vuolo no encontraba ningún país de América Latina donde existiera una Pensión Universal (Lo Vuolo, 2011). Un año antes señalaba la Pensión Universal Para el Adulto Mayor de Ciudad de México como único caso, aunque limitado a una entidad subnacional (Lo Vuolo *et al.*, 2010). Ante las dificultades fiscales del sistema moratorio, el gobierno del presidente Mauricio Macri creó en 2016 la “Pensión Universal para el Adulto Mayor” (PUAM) (Clarín, 2016) con una asignación fija de 80% del salario mínimo, renunciando a la lógica contributiva del sistema moratorio (Trujillo, 2018, p. 42, 46; Arza, 2017, p. 76), económicamente insostenible según los técnicos del gobierno (Jubilaciones para amas de casa: la moratoria previsional vence en julio, 2019, párr. 7). Esta pensión, que compartía el criterio de asignación universal del IC, fue la primera de su tipo con cobertura nacional en América Latina.

El “Consejo Presidencial Argentina 2030”, foro convocado por el presidente Macri en 2016 para orientar las decisiones de la política argentina (La Nación, 2016), fue coordinado desde su instalación hasta febrero de 2018 por Eduardo Levy-Yeyati, economista y activista de la Renta Básica Universal (TEDx Talks, 2016), que con insistencia ha propuesto ensayar en Argentina un programa piloto semejante al de Finlandia (Ingreso básico universal, ¿cobrar solo por nacer? 2018). La presencia en la escena pública de activistas de esa condición, sumada a la de otras figuras relevantes en la administración pública amparadas institucionalmente por Radaic, nodo local de la BIEN (Cena, 2016, p. 54-57), hacen previsible que la idea del Ingreso Ciudadano tenga *traducciones* adicionales en Argentina (Lo Vuolo, 2016, p. 62).

V. Discusión

Esta sección discute los resultados a la luz del marco analítico. Para el efecto, se discute la secuencia de trabajo de frontera y traducciones de la idea inicial para cada caso.

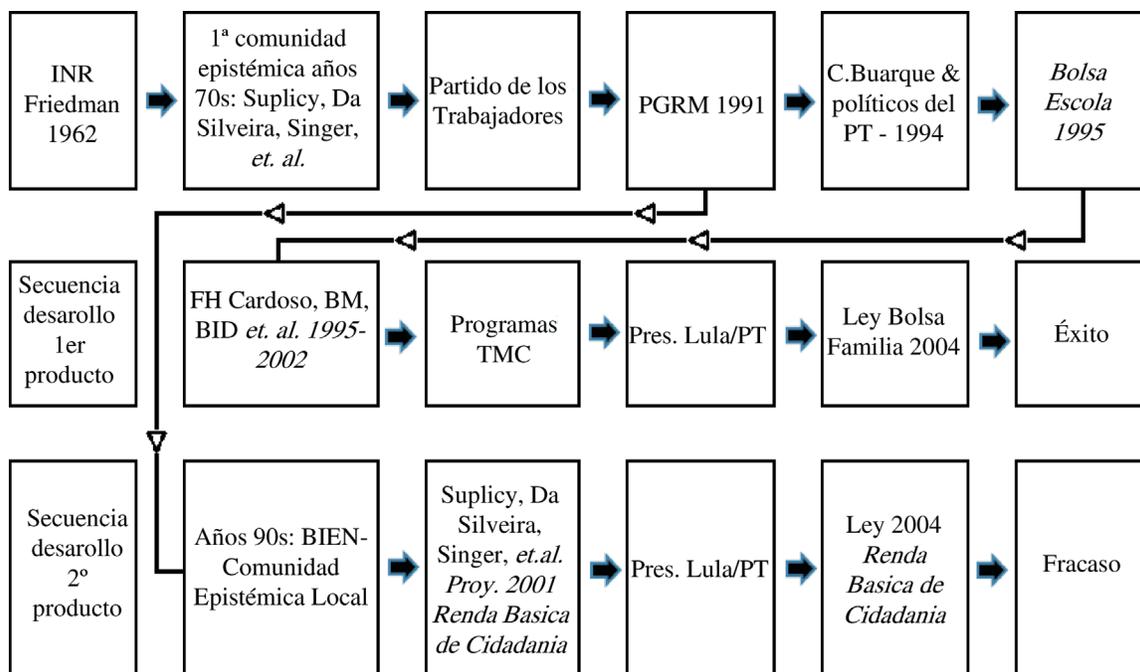
El caso de Brasil muestra el Impuesto Negativo sobre la Renta como *Idea Inicial de Cambio1*, propuesta por un intelectual vía el Partido de los Trabajadores. La idea permea el Partido, que después tomará dos vertientes. La

vertiente exitosa constituye una traducción de la idea inicial, *Bolsa Escola*, en la forma de Transferencias Monetarias Condicionadas, probada a nivel regional. Las TMC constituyen *productos* de la *innovación institucional*, que entran en la *fase IV* de *reestabilización institucional* como resultado final del proceso de traducción y transferencia para después viajar a la izquierda del modelo e influir en el proceso de negociación inacabado de la *fase III* del *campo local*, mientras que al mismo tiempo ascienden como producto a la *comunidad epistémica global* para luego descender en otras localidades. La vertiente que fracasa es aquella del Programa de Garantía de Renda Mínima. El *PGRM* no supera la oposición política en rondas legislativas subsecuentes (Figura 2).

Brasil muestra que la *fase de innovación institucional* suma actores políticos, ajenos a la *comunidad epistémica* pero aliados del proceso de cambio. Aun si constituyen polos ideológicamente distantes a la base intelectual que origina la idea. Estos nuevos agentes originan traducciones de la idea a efectos de hacerla realidad. Como *ideas de cambio*, las traducciones del Programa de Garantía de Renda Mínima y Bolsa Escola empiezan a coexistir. Esto muestra que las fases de la transferencia no fluyen linealmente, sino que hay idas y vueltas entre fases y niveles, y los *productos* a la vez que ascienden a la *comunidad epistémica global*, pueden viajar atrás y competir con la idea matriz. Así mismo, las traducciones *probadas* de la idea comienzan a nutrir el campo epistémico global.

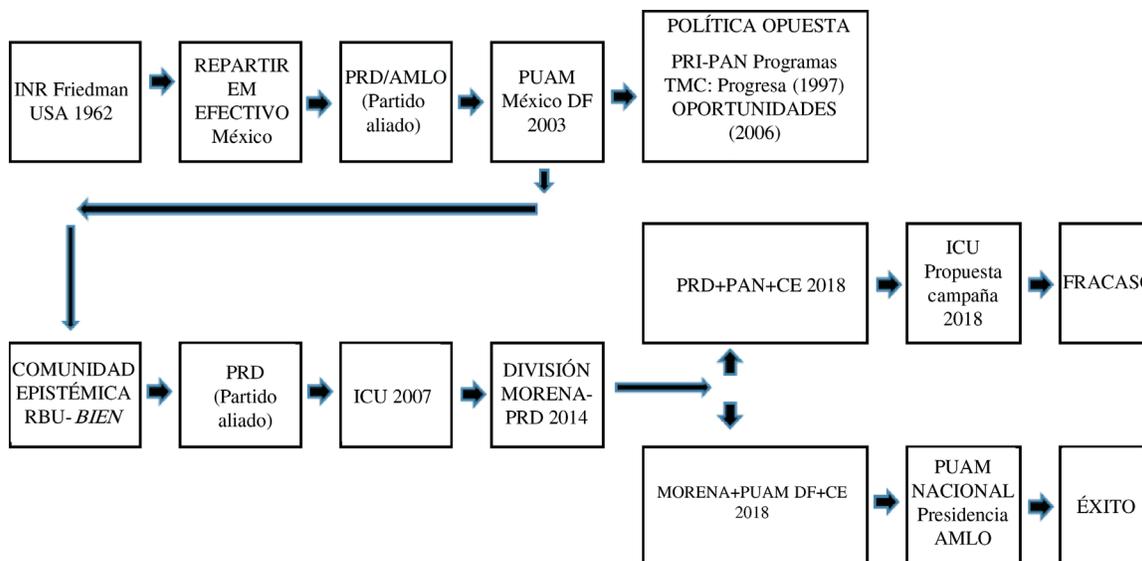
El caso de México parte de un motor intelectual endógeno, que es tomado políticamente por partidos oponentes en traducciones distintas: la versión Pensión Universal para el Adulto Mayor, idea adaptada para una población; los Programa PROGRESA y OPORTUNIDADES, de Transferencias Monetarias Condicionadas; y el Ingreso Ciudadano Universal, idea adaptada para un territorio (Figura 3). La importancia política del programa por su cobertura cercana a 6.500.000 familias, casi la cuarta parte de la población del país (Ortiz, 2017, p. 546), motivó los cambios de nombre con los que gobiernos sucesivos

Figura 2 - Brasil: Secuencia histórica de la transferencia/transformación del INR/RBU en dos productos de política pública



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3 - México: Secuencia histórica de la transferencia/transformación del INR/RBU en la PUAM nacional de 2019



Fuente: Elaboración propia.

intentaron mostrarlo como propio. Osornio (2019) da cuenta de la continuidad de las características básicas del programa pese a sus cambios de denominación.

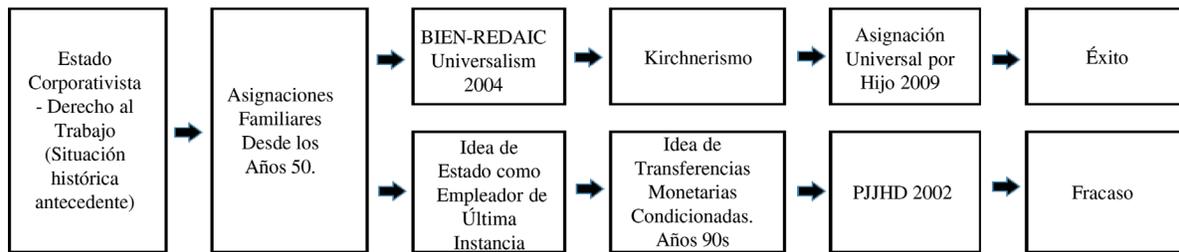
A la postre, el caso muestra que sectores de la comunidad epistémica local, aliados con políticos que contienen entre sí, presentarán versiones de la idea inicial como plataforma de campaña que se toman en rondas electorales subsecuentes. La *fase III de innovación institucional* resulta del éxito electoral. Es el caso de la PUAM, *producto* que operaba en Ciudad de México y otras entidades subnacionales, alcanza la *fase IV* y se convierte en un nuevo *producto* nacional que retorna a las *fases II y III* del modelo para prestar apoyo al Ingreso Ciudadano Universal, por el que Morena también profesa simpatía, y que sigue en medio del *conflicto institucional*.

Con una tendencia más perceptible en comparación con Brasil y Argentina, el debate mexicano se lee condicionado por dinámicas de instituciones muy próximas al Estado, que cooptan a la comunidad epistémica. Además del PRD, Morena y ahora el PAN, sede mexicana de la CEPAL, ha sido promotora del ICU, bien sea acogiendo funcionarios activistas, promoviendo estudios o mediante invitaciones a discutir sobre dicho tema como política social (e.g. CEPAL, 2016).

El caso argentino muestra lo que se puede entender como un proceso de renovación de redes ideológicas y epistémicas pre-existentes y su relación con iniciativas políticas. Según el modelo, el caso Argentino muestra la *fase I de inestabilidad institucional* como una fase de tensión entre las instituciones de seguridad social surgidas de las reformas neoliberales, la existencia de viejas soluciones de focalización de desempleo y su confrontación por la *idea* de un Ingreso Ciudadano universal incondicional. En efecto, la *fase II de conflicto institucional*, el Ingreso Ciudadano se enfrenta a las “Asignaciones Familiares” (AAFF), un programa que otorgaba una suma de dinero por hijo a trabajadores sindicalizados. El IC, como *idea inicial de cambio*, se desplazó hasta admitir una implementación gradual cuya primera fase consistiera en una asignación universal a la infancia, a semejanza de las AAFF, y en una pensión universal para los adultos mayores (Figura 4).

Figura 4 - Argentina: Secuencia histórica de la transferencia y transformación de la RBU y la idea de universalismo en tres políticas públicas

Dos desarrollos de la idea de universalismo e Ingreso Ciudadano (IC)



Desarrollo de la idea de universalismo en el sistema pensional



Fuente. Elaboración propia.

El caso muestra el establecimiento de coaliciones con actores institucionales y grupos políticos asociados con Redaic, nodo local de la comunidad epistémica, para enfrentar ideas e instituciones heredadas de antecedentes locales. A la postre, coaliciones con otros agentes estatales y sindicales se traducirán en productos de innovación institucional.

Una lectura transversal permite observar que la RBU ha logrado un escaso desarrollo institucional que la someta a prueba. La idea original se ha incorporado desde redes epistémicas a contiendas electorales en Brasil, México y Argentina, donde dan lugar a herramientas de política que implementan versiones *política o fiscalmente aceptables* de la idea. A la postre, su concepción se expone a las dinámicas e intereses de actores locales se combinan con aquellas ideas de la *comunidad epistémica* original. Esto implica la aparición de traducciones divergentes - incluso en una confrontación posterior con la idea matriz - como ocurrió con los programas de TCM.

VI. Reflexiones transversales a modo de conclusión

La indagación permite observar un par de fenómenos de interés. Llama la atención que la idea de RBU, que tiene origen en el pensamiento económico liberal, haya sido adoptada con mayor frecuencia por partidos de izquierda. Lo que hace pensar que elementos intelectuales de la acción política no necesariamente comparten lecturas - así sean de corte académico - que provienen de redes epistémicas. A la postre, los casos muestran que con más frecuencia traducciones de estas ideas inspiran plataformas de partidos en contienda.

Estas observaciones tienen implicaciones conceptuales. En efecto, los casos demuestran que los agentes de transferencia de políticas en procesos no coactivos según la tipología de Dolowitz y March, en caso de ser exitosos, pueden resultar en productos que escapan al control de sus promotores iniciales y que pasan por procesos de aprendizaje social en torno a las herramientas de política (Stone, 2001). Los conceptos *traducción* y *trabajo fronterizo*, aquí operacionalizados como ejes de observación de los procesos que tienen lugar entre *comunidades epistémicas* y *actores políticos*, permiten una aproximación cons-

tructivista a aquellos procesos de transferencia de política pública que tienen lugar en el marco más complejo de la consolidación de ideas en posibles prácticas. Como tal, el ejercicio discute en detalle una veta de proceso distinta a relaciones “centro-periferia”, cuya dualidad supone desajuste y subordinación (Meyer et. al., p. 154).

El modelo prueba su capacidad analítica. Aunque grafica un movimiento que a primera vista avanza de izquierda a derecha y de arriba a abajo, permite observar los modos en los que posibles ciclos internos transitan entre sus fases y niveles, como cuando un *producto* final de la *fase IV* se convierte en *idea inicial* de la *fase II* en otra localidad, incluso escapando al control de la *comunidad epistémica*.

Para terminar interesa notar posibles vetas de investigación, en relación con el impacto de redes epistémicas en política pública. A medida que la tecnología aplicada a la comunicación intensifica la interacción entre la ciudadanía global, las comunidades epistémicas en su condición de entidades privadas, no-estatales y globales, cobran importancia como desencadenantes del cambio institucional. Quizás quepa profundizar sobre su naturaleza tanto que actores, pues aparecen como híbridos cuya organización, valores, normas, códigos y formas de interacción no son evidentes o explícitas. Este trabajo los muestra como *trabajadores de política* (Colebatch, Hoppe & Noordegraaf, 2010).

Por otro lado, interesa una mejor comprensión y el hallazgo de posibles patrones de aprendizaje de política en torno al desarrollo de programas para los cuales el marco analítico desarrollado aporta una base inicial. Estos aspectos suman para profundizar sobre el posible impacto de comunidades epistémicas que entran en contacto con circunstancias locales. Estos aspectos inciden en aspectos más profundos relacionados con la legitimidad y eficacia del gobierno en un contexto en el cual la política pública no exhibe un ciclo de política o un ciclo de aprendizaje endógeno.

Pedro Durán Barajas (pedroduranbarajas@gmail.com) es Magister en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia.

Alejandro Balanzó Guzmán (alejandro.balanzo@uexternado.edu.co) es Doctor en Gobernanza del Conocimiento y la Innovación por la University of Twente, Países Bajos, y profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es vinculado al Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, OPERA. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE.

Referencias

- Adler, E. & Haas P. (1992) Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, 46(1), pp. 367-390.
- Arcidiácono, P., Carmona, V. & Sraschnoy, M. (2011) Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal Por Hijo. *Leviathan - Cadernos de Pesquisa Política*, s/v(3), pp. 281-315. DOI: 10.11606/issn.2237-4485.le.v.2011.132290
- Arcidiácono, P. (2017) La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina. *Revista de Ciencia Política*, 55(1), pp. 135-154.
- Arza, C. (2017) Inclusión, prestaciones básicas y (des)igualdad: la distribución de la protección económica en la vejez en cuatro países de América Latina. *Saberes*, 9(1), pp. 69-89. DOI: 10.35305/s.v9i1.154
- Barajas, G. (2016) Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? *Gestión y Estrategia*, s/v(50), pp. 103-119. DOI: 10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2016n50/Barajas
- Boltvinik, J. (2010) Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. *Perspectivas del universalismo en México*, s/v(s/n), pp. 179-194.
- Castells, M. (2006) Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica. In: Castells, M. (orgs) *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 27-75.
- Cena, R. (2016) Ingreso ciudadano en Argentina: hacia un estado de la cuestión. In: De Sena, A. (orgs) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Cepeda, F. (1994) *Dirección Política de la Reforma Económica en Colombia*, Fonade-DNP Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Colebatch, H.K., Hoppe, R., & Noordegraaf, M. (2010) *Working for policy*. Amsterdam: University Press.
- Costa, M. (2009) ¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina. In: *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires.
- Crossa Niell, M. (2018) ¿Adiós al trabajo? Una crítica al proyecto de Ingreso Universal Ciudadano en México desde la teoría del valor. *Sociología del Trabajo*, s/v(93), pp. 181-189. DOI: 10.5209/STRA.60025
- Del Val Blanco, E. (2019) Ingreso Ciudadano Universal. In: R. Cordera & E. Provencio (orgs) *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*. Coyoacán: UNAM.
- Dezalay, Y. & Garth, B. (2002) *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados Latinoamericanos*. Santiago: ILSA/Universidad Bolivariana.
- DiMaggio, P.J. (1988) Interest and agency in institutional theory. In: L.G. Zucker (org) *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture*. Cambridge: Ballinger.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000) Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), pp. 5-23. DOI: 10.1111/0952-1895.00121
- Durán Barajas, P. (2019) *La transferencia de ideas que devienen en políticas públicas: la renta básica universal en Brasil, México y Argentina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Edwards, S. & Steiner, R. (2008) *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. Bogotá: Editorial Norma.
- Fligstein, N. (2001) Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19(2), pp. 105-125. DOI: 10.1111/0735-2751.00132
- Galbraith, J.K. (1994) *Historia de la Economía*. Buenos Aires: Ariel.
- Gieryn, T. (1983) Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, 48(6), pp. 781-795. DOI: 10.2307/2095325
- Georges, I. & Ceballos, M. (2014) Bolsa familia y la asistencia social en Brasil: de la lucha política a la mercantilización local. *Caderno CRH*, 27(72), pp. 513-529. DOI: 10.1590/S0103-49792014000300005
- Grassi, E., Hintze, S. & Neufeld, M.R. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Granel, R. & Fuenmayor, A. (2016) El Impuesto Negativo sobre la Renta: Una propuesta de transición. *Estudios de Economía Aplicada*, 34(1), pp. 261-288.
- Gutiérrez, A. (2018) *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*. Ciudad de México: CEPAL.
- Hassenteufel, P. & De Maillard, J. (2013) Convergence, transferts et traduction. *Gouvernement et action publique*, 2(3), pp. 377-393.
- Hassenteufel, P. (2016) Convergencia. In: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet & J. Jolly (orgs) *Diccionario de Políticas Públicas*. 2ª Edição. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 179-186.
- Hevia, F. (2011) La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. *Gestión y Política Pública*, 20(2), pp. 331-379.
- Jiménez, G. (2014) El papel de las comunidades de conocimiento en la formación de la política económica exterior en Latinoamérica: Una revisión de literatura. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 5(9), pp. 59-81.
- Latour, B. (2001) *La esperanza de pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.
- Latour, B. (2011) Network theory networks, societies, spheres: Reflections of an actor-network theorist. *International Journal of Communication*, 5(15), pp. 796- 810.
- Levy, S. & Rodríguez, E. (2005) *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá - Oportunidades de México*. México D.F.: Editorial Planeta.
- Lisboa, E. & Mangabeira, R. (1978) *Participação, salário e voto: mm projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lopes, F. (2013) *Da renda mínima à renda básica de cidadania*. Tesis de Maestría. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Lo Vuolo, R. & Barbeito, A. (2003) El Ingreso Ciudadano en la agenda de políticas públicas de la Argentina. In: J. Giraldo (orgs) *La renta básica*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, pp. 185-218.
- Lo Vuolo, R., Raventós, D. & Yanes, P. (2010) El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los ataques a los derechos sociales y laborales. *SinPermiso-electrónico*, s/v(23), pp. 35-39.
- Lo Vuolo, R. (2011) Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y las Perspectivas de la Renta Básica o Ingreso Ciudadano. Un Análisis en Base a los Programas “Bolsa Familia” de Brasil y “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6(s/n), pp. 193-222.
- Lo Vuolo, R. (2016) El ingreso ciudadano en debate: repensar el bienestar en el siglo XXI. *Nueva Sociedad*, s/v(264), pp. 50-62.
- Maldonado, A. (2005) Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), pp. 107-122.
- Medina, M. (2012) El Ingreso Ciudadano Universal: una propuesta dentro de una agenda progresista y de izquierda. In: A. Méndez, A. Peñalosa & M. Hernández (orgs) *Miradas alternativas al neoliberalismo. I. Dimensiones sociales de la crisis*. Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática. pp. 143-172.
- Meyer, J., Boli, J., Thomas, G. & Ramírez, O. (1997) World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103(1), pp. 144-181. DOI: 10.1086/231174

- Minkman, E., van Buuren, M., & Bekkers, V. (2018) Policy transfer routes: an evidence-based conceptual model to explain policy adoption. *Policy Studies*, 39(2), pp. 222-250. DOI: 10.1080/01442872.2018.1451503
- Mora, E.L. (1974) OCDE: El impuesto negativo sobre la renta, una propuesta en Inglaterra. *Revista de Economía Política*, s/v(67), pp. 229-241.
- Ortiz, S. (2017) Gubernamentalidad y política pública: estudio alternativo del programa Prospera. *Revista Mexicana de Sociología*, 79(3), pp. 543-570.
- Osorio, C. (2017) ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, s/v(68), pp. 75-112.
- Osornio, M. (2019) Programas sociales en México, progresa-oportunidades-prospera. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, s/v(s/n), Febrero, Disponible en: <<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/02/programas-sociales-mexico.html>>. Último acceso en: 15 de diciembre del 2021.
- Parsons, W. (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F.: FLACSO.
- Perafán, M., Balestro, M., Sayago, D. & Sabourin, E. (2018) Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 5(2), pp. 51-72. DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2018.3374
- Pérez, P., Félix, M. & Toledo, F. (2006) ¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia. In: *2° Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Buenos Aires.
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1999) Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In: W. Powel & P. DiMaggio (orgs) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 79-125.
- Ramos-Mejía, M. & Balanzó, A. (2018) What It Takes to Lead Sustainability Transitions from the Bottom-Up: Strategic Interactions of Grassroots Ecopreneurs. *Sustainability*, 10(7), pp. 22-94. DOI: 10.3390/su10072294
- RBE. (2007) Nota de Falecimento Antonio Maria da Silveira. *Revista Brasileira de Economia*, 61(1). DOI: 10.1590/S0034-71402007000100001
- Rodríguez, A. (2013) El Estado de Bienestar: tres regímenes clásicos para los países industrializados y la modalidad argentina de cara al nuevo siglo. Una perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, s/v(19), pp. 1-14.
- Silva, J. (2013) Da bolsa família à renda básica: limites e possibilidades de uma transição. *Idéias*, 2(2), pp. 43-60.
- Stone, D. (2001) Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working paper n° 69*, University of Warwick, pp. 51-59.
- Sunkel, O. (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- Suplicy, E. (2003) De la renta mínima a la renta básica en Brasil. In: Giraldo, J. (orgs) *La renta básica*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, pp. 253-289.
- Suplicy, E. (2007) O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6), pp. 1623-1628.
- Trujillo, L. (2018) Protección social de las personas adultas mayores: Inclusión y equidad en Argentina durante el periodo 2003-2014. *Entramado*, 14(2), pp. 36-49.
- Van Parijs, Ph. (2003) La Renta Básica: ¿por qué, ¿cómo y cuándo en el Norte y en el Sur? In: L. Giraldo (org) *La renta básica*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Van Parijs, Ph. (2017) Una Renta Básica para todos: asegurar la libertad real, otorgando a todos un ingreso de subsistencia. *Persona y Sociedad*, 31(2), pp. 197-218. DOI: 10.53689/pys.v31i2.126
- Yanes, P. (2013) Quince años de política social en la ciudad de México: Logros y desafíos, lecciones y tensiones. *Nueva Sociedad*, s/v(243), pp. 142-152.
- Yanes, P. (2011) La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México: Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad. In: M. Rico & C. Maldonado (orgs) *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago: CEPAL, pp. 171-178.
- Zaid, G. (1979) *El Progreso Improductivo*. México D.F.: El Colegio Nacional.
- Zietsma, C. & Lawrence, T. (2010) Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly*, 55(2), pp. 189-221. DOI: 10.2189/asqu.2010.55.2.189

Artículos en periódicos diarios

- Al 90 por ciento pensiones de adultos mayores: AMLO (2019) *Diariopresente*. México D.F, 31 de marzo. Disponible en: <<https://www.diariopresente.mx/mexico/al-90-por-ciento-pensiones-de-adultos-mayores-amlo/231308#.XK611oo6mhl.whatsapp>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- AMLO lanza programa de pensión para adultos mayores (2019) *La Vanguardia*. México D.F, 13 de enero Disponible en: <<https://vanguardia.com.mx/articulo/amlo-lanza-programa-de-pension-para-adultos-mayores>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Así quedó aprobado en lo general y en lo particular el artículo 14 de la Constitución (2017) *Capital-CDMX*. México D.F, 8 de enero. Disponible en:

- <<https://capital-cdmx.org/nota-Asi-quedo-aprobado-en-lo-general-y-en-lo-particular-el-articulo-14-de-la-Constitucion-CDMX20177136>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Bolsonaro defiende renta mínima em plano de governo. Suplicy para ministro? (2018) *HuffPost Brasil*, 14 de agosto. En: <https://www.huffpostbrasil.com/2018/08/14/bolsonaro-defende-renda-minima-em-programa-de-governo_a_23502218/> Último acceso en: 1 de abril del 2020.
- El Gobierno lanzó una pensión universal para mayores de 65 años (2016) *El Clarin*. México D.F, 27 de mayo Disponible en: <https://www.clarin.com/economia/gobierno-lanzo-pension-universal-mayores_0_NJD9arWQb.html>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Felipe Calderón califica de demagogo e ignorante a Ricardo Anaya (2018) *El Financiero*. México D.F, 26 de abril. Disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/felipe-calderon-califica-de-demagogo-e-ignorante-a-ricardo-anaya>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Frente Ciudadano por México sale en defensa de ingreso universal (2017) *Excelsior*. México D.F, 26 de noviembre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/26/1203685>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Ingreso básico universal, ¿cobrar solo por nacer? (2018) *Infobae*. Buenos Aires, 17 de febrero. Disponible en: <<https://www.infobae.com/def/desarrollo/2018/02/17/ingreso-basico-universal-cobrar-solo-por-nacer/>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Ingreso básico universal, del experimento europeo a la emergencia social argentina (2017) *Tiempo Argentino*. Buenos Aires, 19 de septiembre. Disponible En: <<https://www.tiempoar.com.ar/nota/ingreso-basico-universal-del-experimento-europeo-a-la-emergencia-social-argentina>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Jubilaciones para amas de casa: la moratoria previsional vence en julio (2019) *Infobae*. México D.F, 15 de mayo. Disponible en: <<https://www.infobae.com/economia/2019/05/15/jubilaciones-para-amas-de-casa-la-moratoria-previsional-vence-en-julio>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- La historia de la tarjeta de pensión que instauró AMLO en la CDMX (2018). *Capital -CDMX*. México D.F, 26 de marzo. Disponible en: <<https://www.capitalmexico.com.mx/nacional/tarjeta-pension-amlo-obrador-cdmx-elecciones-adultos-mayores-ayuda>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Mauricio Macri encabezó un encuentro con un grupo de intelectuales que lo asesorará (2016). *La Nación*. Argentina, 15 de noviembre. Disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-encabezo-un-encuentro-con-un-grupo-de-intelectuales-que-lo-asesorara-nid1956543>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- No mames, Zaid: por la mentada de madre del poeta a AMLO (2018) *SPDnoticias*. México D.F, 24 de junio. Disponible en: <<https://www.sdpnoticias.com/columnas/mentada-madre-mames-zaid.html>>. Último acceso en: 20 de noviembre del 2021.
- Propuestas (2018) Anaya: renta básica sin plan de ingresos (2018) *Forbes México*. México D.F, 18 de abril. Disponible en: <<https://www.forbes.com.mx/propuestas-2018-anaya-renta-basica-sin-plan-de-ingresos/>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Un ingreso universal para salvar la República (2016) *La Nación*. Buenos Aires, 11 de febrero. En: <<https://www.lanacion.com.ar/1869892-un-ingreso-universal-para-salvar-la-republica>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.
- Zaid es un clásico vivo: Krauze (2014) *El Excelsior*. México D.F, 26 de enero. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/expresiones/2014/01/26/940372>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.

Vídeos o audios disponibles en repositorios online

- Ricardo Anaya, 2017 (26 nov) *La propuesta del Frente Ciudadano por México es el Ingreso Básico Universal*. [Vídeo]. Youtube. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=sOGRbPMs0DY>>. Último acceso en: 13 de diciembre del 2021.
- Brújula Metropolitana, 2017 (6 dec) *Ingreso Ciudadano Universal: Hacia la reconstrucción de los Derechos Sociales*. Araceli Damián. [Vídeo]. Youtube. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=dmRRC2MRjRg&t=3455s>>. Último acceso en: 13 de diciembre del 2021.
- MORENA. Comité Ejecutivo Estatal D.F., 2016 (1 dec) *Morena en defensa del ingreso ciudadano universal en la Constitución de la Cd. de México*. [Vídeo]. Youtube. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=M-BjZ41OMKU>>. Último acceso en: 13 de diciembre del 2021.
- TEDx Talks, 2016 (17 nov) *Ingreso básico universal. ¿Por qué ahora? Eduardo Levy Yeyati TEDxRíodelaPlata*. [Vídeo]. Youtube Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=HNKeQ1MIAqA&t=620s>>. Último acceso en: 13 de diciembre del 2021.

Otras fuentes

- Basic Income Earth Network - BIEN. (2019) *About Bien. Overview*. Disponible en: <<https://basicincome.org/about-bien/#overview>>. Último acceso en: 26 de noviembre del 2021.

- CEPAL, (2016) *Senado de la República de México e Instituto Belisario Domínguez. Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza*. Memorias del Seminario. Ciudad de México.
- Damián, A. & Hernández, N. (2017) *Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Gaceta Parlamentaria, 20, 4864(4).
- Damián, A. & Hernández, N. (2016) *Proyecto que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el derecho al ingreso ciudadano universal*. Ciudad de México: Gaceta Parlamentaria, 19, 4508(9).

Ideas into policies: universal basic income translations in Brazil, Mexico, and Argentina

Keywords: transfer of public policies; epistemic communities; border work; universal basic income; comparative study.

ABSTRACT Introduction: This paper aims to analyze policy transfer processes related to Universal Basic Income, discussing the various routes of knowledge from a global epistemic community to policies in Brazil, Mexico and Argentina. Policy transfer literature is discussed. We build a framework on the concepts of field, epistemic community, translation and isomorphic institutional change. This framework describes the moments and phenomena at place in policy transfer from epistemic communities. **Materials and Methods:** The cases describe policy work. Sources include news, speeches, policy documents and literature. Selection of the cases follows a frequency criteria, by means of which Google engine searches show Brazil, Mexico and Argentina as those more relevant. Time frame of the study is established according to the cases' timeline, each of them following a different temporal span. **Results:** The paper describes policy transfer journeys in Brazil, Mexico and Argentina. Data shows that Universal Basic Income translations bring about policy programs in which the idea is just partially implemented. **Discussion:** The background, positionality of epistemic communities and political configurations define the dynamics, conditions, and results of the translations of the original idea. This study adds to the understanding of the agents and processes of policy transfer from global epistemic networks. It is shown that the policy products generated therein are beyond the control of their initial promoters.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.