



Pensadores y pobreza: El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay

Monografía final de grado en Ciencia Política

María Belén Villegas Plá

Tutor: Dr. Adolfo Garcé

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Instituto de Ciencia Política

Montevideo, Junio, 2013

-Índice de contenidos-

Resumen.....	pág.1
1) Introducción, fundamentación y antecedentes.....	pág.1
2) Ubicación contextual y epistemológica del problema.....	pág.3
3) Marco Metodológico.....	pág.5
4) Marco Teórico.....	pág.7
4.1) Comunidades epistémicas: caracterización general.....	pág.7
4.2.) El rol de la investigación social en el proceso de formulación de políticas Públicas.....	pág.7
4.3.) Uso de la investigación social.....	pág.8
4.4.) Modelo de relacionamiento: investigación social-policy makers.....	pág.9
5) El Plan de Emergencia Social (PANES)	
5.1) Descripción del proceso de elaboración del PANES.....	pág.12
<i>a) El nacimiento de la idea emergencia social.....</i>	<i>pág.12</i>
<i>b) (2003) Mañanas Complejas.....</i>	<i>pág.13</i>
<i>c) (2003-2004) FESUR y la campaña electoral de 2004</i>	<i>pág.14</i>
<i>d) (2005) El acercamiento hacia la UdelaR, la creación del MIDES y el liderazgo Tabaré Vázquez.....</i>	<i>pág.16</i>
<i>e) Armado final: breve descripción del PANES.....</i>	<i>pág.18</i>
5.2) Comunidades Epistémicas.....	pág.18
5.3) Investigación Social-policy making process.....	pág.21

a) *Uso y función de la investigación*.....pág.21
b) *Modelo de relacionamiento*.....pág.24

5.4) Oferta, Demanda e Intersección.....pág.26

6) El Plan de Equidad

6.1) Proceso de elaboración y descripción general.....pág.28

6.2) Expertos: Comunidades Epistémicas.....pág.30

6.3) Investigación Social-policy making process.....pág.31

a) *Uso y función de la investigación*.....pág.31
b) *Modelo de relacionamiento*.....pág.32

6.4) Oferta, Demanda e Intersección.....pág.34

7) Síntesis: la participación de la investigación en el PANES y el PEQ.....pág.36

8) La investigación social y los planes de lucha contra la pobreza.....pág.39

9) La participación de los organismos internacionales.....pág.40

10) Reflexiones finales.....pág.44

Agradecimientos

A mi tutor, el Dr. Adolfo Garcé, por el excelente acompañamiento en este trabajo

A mis padres, por el aliento constante e incondicional

A mi hermano, por serlo

A Camilo, por su cariño, apoyo y acompañamiento en este y en muchos otros comienzos

A todos aquellos compañeros y amigos que me dieron su apoyo y escucha permanente, y que caminan conmigo en esta y en muchas otras instancias.

“(...)Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. (...) Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas (...) Los hombres prácticos, aquellos que se consideran exentos de cualquier influencia intelectual, usualmente son esclavos del pensamiento de algún economista difunto.” John Maynard Keynes¹

¹ Teoría general del empleo, el interés y la moneda, 1936, cap. 24, parág. V. Citado en Camou 1997: 1.

-RESUMEN-

La finalidad de esta investigación se halló en esclarecer la participación (tipo, modalidad, grado e intensidad) de la investigación social y las comunidades epistémicas, en el *policy making process* de dos de los planes fundamentales impulsados por el gobierno del Frente Amplio en Uruguay, a saber: Plan de Emergencia Social (PANES) y Plan de Equidad (PEQ).

El estudio se construyó -en ambos casos- a la denominada etapa de diseño de los Planes (1999/2005: PANES y 2006/2007: PEQ).²

Se buscó contribuir al debate acerca de los procesos por los cuales se construye “sentido común” en el espacio político, bajo el entendido de que las *ideas* políticas no pueden abstraerse del “imaginario político” de su época, el cual limita los márgenes de elección de los actores (políticos y expertos).

1.-Introducción, fundamentación y antecedentes

Durante mucho tiempo los científicos sociales asumieron que contando con investigación valedera en ciertas áreas o problemas, los políticos actuarían en función de tales conocimientos (Weiss 2007 en Carden 2009). Posteriormente, la experiencia evidenciaría, que la investigación no siempre ejerce influencia y que de hacerlo la misma no tendría por qué ser directa e inmediata, sino que muchas veces operaría a través de complejos procesos de carácter acumulativo y gradual (Young y Mendizábal 2009).

En Uruguay, la participación de la investigación social en la política ha sido compleja y cambiante. Los dos partidos que gobernaron el país hasta el año 2005 han mostrado una baja propensión a la incorporación de conocimiento especializado en el *policy making process*, a pesar de que en algunas ocasiones los científicos sociales han logrado diseminar ideas en las políticas. (Garcé 2006 a).³

En el año 2004, gana las elecciones nacionales una coalición de izquierda y centro izquierda: Encuentro Progresista-Frente Amplio (en adelante EPFA) y el 1 de marzo de 2005,

² Ambos son señalados como fundamentales en razón de su visibilidad pública y su carga fiscal. Al respecto ver: Amarante *et al.* (2012); Mirza (coord.) (2010).

³ A nivel general, los políticos en Uruguay suelen solicitar asesoramiento para diseñar sus estrategias políticas y sus campañas electorales, mientras que demandan en menor medida el apoyo de especialistas cuando les toca pasar del rol de candidatos al de gobernantes. P. 314

sobre la explanada del Palacio Legislativo, el Presidente Dr. Tabaré Vázquez, anuncia como uno de los objetivos fundamentales del gobierno a asumir, la promoción de un plan de atención focalizado en la población más vulnerable, prioridad establecida en el marco de la situación de “emergencia social” que aún -según se mencionaba- vivía el Uruguay luego de la crisis de 2002.⁴

Este plan, denominado Plan de Emergencia Social (en adelante PANES), ya anunciado en la campaña electoral de 1999, fue ampliamente debatido en lo que refiere a ciertos componentes en el período previo a la elección nacional (2003-2004), en un proceso en el cual participaron expertos y comunidades de conocimiento.

Una vez asumido el nuevo gobierno, un grupo de personas que posteriormente conformarían el Ministerio de Desarrollo Social se acercó a la Universidad de la República (Udelar) a solicitar colaboración para la implementación del PANES. El mismo comenzó a implementarse en 2005 y finalizó en 2007, período a partir del cual nace y se promueve un nuevo Plan: Plan de Equidad (en adelante PEQ).

Ulteriormente, en el año 2009 el comité de la red *Poverty Reduction, Equity and Growth Network* (PEGNet) seleccionó a la experiencia de colaboración entre la Universidad de la República (UdelaR) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre múltiples candidatos de distintas partes del mundo, como ejemplo de “*la mejor práctica de cooperación entre la investigación y la práctica*” en relación con la reducción de la pobreza.⁵ Actualmente, la virtuosidad del vínculo se mantiene, lo cual se ve representado por el involucramiento de las agencias (o individuos) productores de conocimiento en el PEQ.

A la luz de estos hechos, el panorama parece presentar, sustanciales cambios en la relación *investigación social-policy making process*.

En el marco de lo expuesto, se plantean aquí dos conjuntos de interrogantes respecto a la relación investigación social-políticas públicas. El primero, de carácter más bien descriptivo, refiere a quienes son los investigadores involucrados en el *policy making process* de los mencionados planes. *¿Cuáles son las instituciones promotoras de conocimiento, involucradas en el proceso de diseño del Plan Nacional de Emergencia Social y en el Plan de Equidad? ¿Cuál es*

⁴ Ver: Discurso de Tabaré Vázquez, tras asumir la presidencia de la República. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez06.htm

⁵ Ver: <http://www.pegnet.ifw-kiel.de/search?SearchableText=PANES>

su grado y modalidad de participación? ¿En virtud de que caracteres dichas instituciones ejercen intervención en el policy making process?

En segundo lugar, y considerando que ambos Planes están matizados por contextos variables que intervienen en esta relación y que trascienden las características detentadas por cada uno de los involucrados, en cada uno de los procesos, cabe preguntarse: *¿Es la influencia de la investigación similar en ambos casos? ¿Suscitán ambos procesos las mismas ventajas y desventajas en lo que refiere a los factores propiciantes de la intersección de los policy makers con la investigación social?*

La investigación se estructura de la siguiente forma. Se presenta, en primer lugar, la ubicación contextual y epistemológica del problema, para ulteriormente plantear el marco de análisis desde el cual se abordará el mismo. Posteriormente, se presenta la discusión teórica acerca del vínculo estudiado, en diálogo con las interrogantes mencionadas. Acto seguido, se expone el análisis del Plan de Emergencia Social y posteriormente el Plan de Equidad, a la luz de la teoría expuesta, indagando acerca del *rol*, la *función* de la investigación y la *modalidad de relacionamiento* técnicos-policy makers. Finalmente, se realiza el análisis introspectivo de ambos planes; las ideas fundamentales contenidas en los mismos y su inscripción en marcos ideacionales que determinan “lo pensable” en ciertos contextos específicos. El trabajo concluye planteado los principales hallazgos e interrogantes que este debate suscita.

2.-Ubicación contextual y epistemológica del problema

La discusión entre saberes y política no es nueva. Desde los tiempos de Platón la oposición entre “la postura razonable de confiarse al conocimiento del experto” era señalada frente a “la costumbre irracional de seguir a la mayoría” (Camou 1997: 2).

Tal como ha sido señalado por Coser, frente al proceso actual de burocratización de la vida social, la productividad cultural actual se racionaliza, homologando la producción de ideas con la producción de otros bienes económicos (Lewis A. Coser 1968: 248 en Camou 1997: 3). Como corolario, el lugar tradicionalmente ocupado por el intelectual de tipo generalista, va cediendo paso al “experto”, quien posee un saber específico en un área del saber, ofreciendo respuestas a problemas concretos (Camou, 1997:3).

A decir de Antonio Camou (1997: 4), la reflexión en un tono disciplinar, en torno al saber técnico y al saber político, puede agruparse en tres grandes líneas de trabajo. La primera,

epistemológica, puede verse representada en los trabajos de Max Weber sobre *El Político y el Científico*, en donde se realiza la comparación entre estos dos saberes (político y burocrático) y sus portadores. En segundo lugar, se halla una corriente de índole sociológica, presente en los trabajos de: Merton, Coser, Parsons, Bourdieu, Foucault, Mannheim, Cassirer, entre otros. Finalmente, una tercera corriente, politológica, encarnada en los trabajos de autores tan diversos como: Gramsci, Bobbio, Sartori, Chomsky, entre los más destacados.

Aquí, se propone estudiar el proceso por el cual ciertas *ideas* se han transformado en predominantes, cuáles son los canales y actores por los cuales estas han circulado, conformado marcos de creencias causales (Béland y Cox 2011: 6) mediante los cuales adquieren significado de manera relacional, estableciendo un marco de sentido con cierta coherencia que define aquello pasible de ser pensado (existencia de problemas y marcos de acción) en un determinado contexto político. En este sentido, el presente trabajo se inscribe en una lógica de neoinstitucionalismo discursivo. A continuación se presentan las principales características de la corriente neoinstitucionalista, según expone Vivien Schmidt (2011: 49-56).

Cuadro I: Institucionalismo

	Institucionalismo de la Elección Racional	Institucionalismo Histórico	Institucionalismo Sociológico	Institucionalismo Discursivo
Objeto de la explicación	Comportamiento racional por intereses objetivos	Reglas históricas y regularidades	Normas y marcos culturales	Ideas y discursos
Lógica de la explicación	Lógica de cálculo	Path-dependency	Oportunidad	Comunicación
Problemas de la explicación	Determinaciones económicas	Determinaciones históricas	Determinismo cultural o relativismo	Determinismo ideacional o relativismo
Capacidad para explicar el cambio	Estático: preferencias fijas	Estático: continuidad de la ruta de dependencia	Estático: continuidad a través de normas culturales	Dinámica: cambio y continuidad dados a través de la interacción discursiva de las ideas

Fuente: Schmidt: 49, en Béland y Cox 2011 (traducido al español)

Las tres corrientes más destacadas del neoinstitucionalismo, comparten el papel fundamental que le asignan a las instituciones en la explicación política, mas se diferencian en sus objetos de explicación. Si para el *rational choice* la variable explicativa son los actores racionales, lo serán del mismo modo las instituciones y prácticas históricas (*path dependency*) para los neoinstitucionalistas históricos, así como las normas y la cultura en el institucionalismo sociológico.

Los que caracteriza a la perspectiva discursivista es que pone el foco en la idea como factores de cambio, no reductibles a intereses objetivos y racionales, ni a determinismos históricos

o culturales (Schmidt 2011: 54).⁶ El proceso de cambio institucional mediante el discurso se centra en “*quien habla con quien sobre qué, cuándo, cómo y por qué*”, con el fin de mostrar cómo se generan las ideas; los procesos por los cuales se debate, aprueban y modifican concepciones y cómo funcionan los procesos que justifican o convencen a elites (políticas-económicas), técnicos y opinión pública acerca de la necesidad cognitiva y la adecuación normativa de las ideas (Ibídem: 58). No se desconoce la acción de los actores guiados por la satisfacción de sus intereses, sin embargo se sostiene que los intereses no son objetivos; la realidad material es leída por los actores en función de sus ideas sobre esta y mediante esta lectura se construyen intereses que los actores asumen como propios.

Cabe precisar, que la presente lógica de análisis, basada en la dinámica institucional de las ideas (Camou 1997: 3-4), indaga en los cursos de acción (especialmente estatales) por los cuales ciertas *ideas* prevalecen por sobre otras, mediante la generación de saberes institucionalmente acotados sobre los cuales se da cierto margen (restringido) de elección entre los agentes políticos. En estas dinámicas institucionales, intervienen también estructuras externas tales como: la presencia de Think Tanks, redes de expertos, fundaciones y centros de investigación, encuentros académicos, entre otros.

Paralelamente, el elenco gobernante inscripto en un contexto sociopolítico determinado detenta cierta lógica de acción política, que permite la permeabilidad de ciertas ideas (con variable grado e intensidad) y la participación de ciertos tipos de pensadores, en el escenario político.

3.-Marco Metodológico

El modelo utilizado, es una adaptación del modelo elaborado por Abelson (2006) para Think Tanks y comunidades epistémicas, aunque el presente estudio se acota únicamente a las segundas. Se partirá de la conceptualización holística de este autor, mas se elaborará un análisis de carácter cualitativo, por considerarse lo más pertinente al caso en estudio.⁷

Dicho modelo se sostiene sobre cuatro ejes. En primer lugar, se señala que la investigación puede ejercer una influencia gradual en los tomadores de decisión, esto supone que la influencia no necesariamente se produce de manera lineal bajo una lógica estricta de a cierta causa cierto efecto. En segundo lugar, es importante comprender las identidades de quiénes

⁶ Schmidt, Vivien. “Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism” P. 47-65. En: Béland, Daniel; Cox, Robert (Eds) (2011).

⁷ Abelson (2006) combina indicadores cuantitativos y cualitativos para medir la influencia de las Comunidades Epistémicas y Think Tanks.

intentan ejercer influencia y sobre quiénes la están ejerciendo. En tercer lugar, se señala que se debe considerar el contexto histórico-político en el cual se produce la influencia como sustancia para clarificar la modalidad y grado de la misma (Abelson 2006).

Finalmente, como indicadores cualitativos se hará hincapié en factores mayormente intangibles como por ejemplo los contactos personales con funcionarios de alto nivel, los encuentros entre políticos y académicos, la presencia de organizaciones productoras de conocimiento, etc., que pueden provocar un impacto profundo en la configuración de las decisiones sobre las políticas públicas (Uña, Lupica y Strazza 2009).

Mientras que en el modelo lineal la influencia sigue una lógica del “todo o nada”, en el modelo holista -adoptado en la presente investigación- se 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.

Cabe precisar aquí, que este no será un estudio comparativo, en sentido estricto de uso del “método comparado”, ya que no se presentan las precisiones metodológicas necesarias para esto. Se intentará, en cambio, ilustrar la relación *investigación social-políticas públicas*, a través de los componentes analíticos propuestos, en ambos casos mencionados, con la finalidad de aportar insumos sobre dicha relación en el contexto actual.

Se utiliza como fuente primaria de análisis entrevistas en profundidad a informantes calificados. Paralelamente, se hace uso de fuentes secundarias, tales como: entrevistas en radio (fundamentalmente para el período 1999-2004), programas de gobierno (2004), actas e informes de encuentros académicos y/o políticos (2003-2004) y documentos sobre la relación dada entre los agentes técnicos y el elenco político desde la mirada de los propios protagonistas.

Si bien la unidad de análisis será: el Plan de Emergencia Social y el Plan de Equidad Social, la unidad de observación estará circunscripta a la fase de diseño de ambos planes (PANES: 1999/2004, PEQ: 2005-2007). Dicha etapa está definida aquí por, las diferentes fases a través de las cuales se definen los principales problemas y soluciones a tratar por la política pública en cuestión. Esta etapa comprende desde las ideas y debates iniciales del *policy making process*, hasta la efectiva promulgación de la política pública.

4.-Marco Teórico

En este apartado, se procederá a enmarcar teóricamente la discusión que se propone. En primer lugar, se describirán las categorías de análisis: comunidades epistémicas, como categoría central acerca de la intervención técnica en el *policy making process*. En segundo lugar, se describirá la función de la investigación en el proceso de formulación de políticas públicas, a saber: *usos y modalidad de participación*.

4.1. Comunidades epistémicas: caracterización general

En primer lugar, la noción de *episteme* a la que se hará referencia en este trabajo, versa sobre el modo de construcción (simbólico) de la realidad, las creencias normativas e identitarias, de los grupos y personas, en relación a sí mismos y al entorno. Los *epistemes* no crean uniformidad al interior de un grupo o comunidad, pero organizan sus diferencias en torno a cierto consenso común, un entendimiento compartido acerca de ciertas ideas. (Adler y Bernstein 2005: 296)

El concepto de comunidad epistémica ha sido especialmente desarrollado por Adler y Haas (1992). Estos autores definen las comunidades epistémicas como redes de profesionales de experiencia reconocida, a través de los que circulan nuevas ideas de las sociedades a los gobiernos y también de un Estado a otro. Se definen como tales, en tanto gracias a su reconocimiento en una determinada *expertis*, ejercen cierto grado de incidencia en los tomadores de decisiones, no necesariamente lineal o unilateral. De este modo, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor; promotorora y conductora de propuestas (Adler y Haas 2005 en Caballero 2009).

Las mencionadas comunidades detentan un conjunto de entendimientos colectivos del mundo social, políticamente relevantes, sujetos a procesos de selección política y por ende inscriptos en procesos de cambio. Dicho entendimiento refiere a un “sentido común” político, sobre aquello pasible de ser problematizado, discutido, pensado, y desde donde se construyen nociones consensuadas respecto a cierta porción de la realidad.

La incidencia ejercida por dichas comunidades sobre los tomadores de decisiones, bien puede suponer: determinar los términos válidos de debate (campo de lo establecido, lo pasible de ser debatido), determinar la existencia del problema (definición de la problemática social sobre la cual la política desea intervenir), determinando el campo de soluciones posibles (acorde a la

circulación de ideas en núcleos académicos mediante congresos, seminarios publicaciones a nivel nacional, regional y mundial), entre las más destacadas (Adler y Haas 1992: 371- 384).

4.2. El rol de la investigación social en el proceso de formulación de políticas públicas

Como se ha mencionado, el supuesto positivista que recae en la idea de que el conocimiento “válido” se incorporaría por sí mismo en la esfera política a través de un perfecto ensamblaje entre investigación y políticas públicas parece no tener nada de real. En la actualidad, la literatura insiste en que la relación entre investigación y políticas públicas es normalmente tensa y conflictiva, descartando las visiones más iluministas respecto a los impactos del uso de la investigación social en el desarrollo de los países (Stone, Maxwell y Keating en Garcé 2011). La visión actual preponderante acepta que en las democracias contemporáneas, la relación entre investigación social y políticas públicas transcurre a través de procesos políticos por demás complejos, generalmente acumulativos y graduales (Weiss 1990: 270 en Garcé 2011).

A continuación, se detallan los usos de la investigación social, señalados en la literatura de referencia aquí propuesta. Posteriormente se mencionan los diferentes modelos de relacionamiento, así como los factores causales de cada uno de ellos, según es señalado por Nutley, Walter y Davies (2007).

4.3. Uso de la investigación social

Se distinguen dos tipos fundamentales de uso de la investigación en las políticas públicas, según sea su finalidad, estas son: el *uso instrumental* y *uso conceptual*. El primero, hace referencia a la investigación cuando es usada como herramienta, es decir cuando el *policy maker* apoya directamente sus decisiones en ella, de manera que una investigación específica tiene un impacto concreto sobre una determinada política (Garcé 2011: 2). El segundo de los mencionados usos, señala a la incidencia de la investigación social como parte componente de un proceso por el cual a través de instancias de discusión, debate y reflexión, la investigación inspira cambios en la manera de pensar ciertos problemas de los *policy makers*. En otras palabras, se dice que la investigación modifica los conceptos, las percepciones, actitudes o creencias sobre relaciones causa-efecto del fenómeno en cuestión (Wilensky 1997 en Garcé 2011).

Adicionalmente, la literatura distingue entre el *uso estratégico* (técnico) y el *uso táctico* (político) de la investigación social, según sea la racionalidad en cada caso. El sentido estratégico hace referencia a cuando la lógica imperante es eminentemente técnica; el *policy maker* se sustenta

en la investigación o para demostrar que la política es acertada o para argumentar la necesidad de incorporar ciertos cambios. Contrariamente, se usa la investigación con fines tácticos cuando el *policy maker* utiliza la investigación con un criterio preponderantemente político, buscando legitimar (o dotar de mayores basamentos teórico-metodológicos) decisiones ya adoptadas o desacreditar las opciones preferidas por otros (Garcé 2011: 3).

4.4. Modelos de relacionamiento: investigación social-policy makers

Inicialmente, la literatura acerca del vínculo *policy makers-investigación social*, ha tendido a ser explicada en virtud de factores fundamentalmente coyunturales (Garcé 2011: 7). En este sentido, se han identificado factores referidos al contexto político (Carden 2009: 55), las características de la investigación social, las características económicas, el perfil del *policy makers*, entre otros. Posteriormente, se ha profundizado en el estudio de factores de carácter estructural, como ser la incidencia de factores institucionales; entre las que se destaca la concentración del poder (Carden 2009), la incidencia de los partidos políticos (grado de institucionalización, polarización ideológica), entre otros.

Este trabajo se centra esencialmente en los factores coyunturales que matrizan la utilización de la investigación social en el proceso de formulación de políticas, dejando en un segundo plano los factores estructurales que hacen a dicha relación en el largo plazo en Uruguay.

En cuanto a la tipología, el aporte de mayor relevancia en los últimos años, ha sido la caracterización elaborada por Weiss y posteriormente modificada por Nutley, Walter y Davies (2007: 38-40). Esta distingue seis modelos de relacionamiento entre los técnicos y los *policy makers*, estos son:

- *Knowledge-driven model*. La investigación básica identifica conocimiento potencialmente valioso para los expertos y *policy makers* de cierta área. Sobre esta base se realiza investigación aplicada, se desarrollan y, finalmente aplican tecnologías.
- *Problem-solving model*. El *policy maker* encarga una investigación para encontrar la solución a un problema específico.
- *Interactive-model*. Investigador y *policy maker* interactúan a lo largo del proceso de investigación.
- *Political-model*. En aquellos sistemas políticos cuyos actores tienen posturas y/o coaliciones rígidas es menos probable que la investigación pueda tener una influencia

directa en las políticas. En estos casos es más frecuente que se use la investigación social para atacar o defender posiciones políticas.

- *Tactical model*. Los actores anuncian que están esperando resultados de investigaciones para no tomar decisiones o bien justifican sus decisiones en investigaciones realizadas solamente para transferir el costo político hacia los investigadores.
- *Enlightenment model*. La investigación se va “derramando” de modo lento, indirecto y acumulativo sobre la forma de percibir problemas y soluciones de los actores políticos. A la larga, esto determina cambios en las políticas públicas.
- *Research as part of the intellectual enterprise of society*. A medida que la sociedad evoluciona van apareciendo nuevos problemas que son estudiados por la investigación social.

A su vez, de forma de entender los procesos que conducen o inhiben el vínculo entre investigación social y políticas públicas, se han elaborado modelos que explican las variables causales sobre la *oferta* (investigación/investigadores), la *demanda* (*policy makers*) y el vínculo entre ambas; lo que se ha dado en llamar *intersección*.

Los problemas señalados referidos a la *oferta*, son fundamentalmente:

- *Calidad y credibilidad*. Si los potenciales consumidores no confían en la calidad de los hallazgos de la investigación difícilmente se apoyen en ella para tomar decisiones de políticas.
- *La relevancia*. Esto es, para que se pueda utilizar investigación en las políticas públicas, las ciencias sociales deben producir conocimiento acerca de los problemas que los *policy makers* están intentando resolver.
- *Timeliness*. Resulta esencial para la optimización del vínculo, que los tiempos de la investigación acompañen el ritmo de la decisión. La investigación social no será utilizada si no está disponible en el momento en el que el *policy maker* está obligado a decidir.
- *Diseminación*. La investigación social tendrá más probabilidades de ser usada si los investigadores hacen un esfuerzo real por difundirla entre los potenciales usuarios.
- *Claridad*. El producto de la investigación tendrá más probabilidades de ser usado si los hallazgos son contundentes, difícilmente controvertibles, y están comunicados claramente.

En segundo lugar, en cuanto refiere a la *demanda*, la intensidad de la misma tiende a estar asociada con algunas características personales de los *policy makers* (Court and Young 2003 en Garcé 2011). En este sentido, se destacan:

- *La valoración de la investigación.* No todos los *policy makers* tienen la misma propensión a utilizar resultados de investigación en las políticas.
- *El nivel de formación.* La propensión al uso de investigación parece crecer a medida que aumenta el nivel académico de los *policy makers*.
- *La experiencia en investigación.* Aquellos *policy makers* que tienen experiencia en el uso de investigación tienen mayores probabilidades de utilizar insumos técnicos en las políticas. Esto no necesariamente depende del nivel de formación académico.
- *La experiencia en el gobierno.* La literatura señala que altos niveles de rotación en los cargos de gobierno pueden debilitar el contacto entre los *policy makers* y los investigadores.

En tercer lugar y finalmente, para que demanda y oferta se encuentren hace falta un componente adicional; la *intersección*. Esta refiere a los factores que operan como puente entre la oferta y la demanda; los denominados *knowledge brokers* (Nutley, Walter and Davies 2007). Estos son:

- *El contacto personal.* Se considera una variable fundamental, por lo cual la literatura sobre el puente entre investigación y políticas insiste en la importancia de la realización sistemática de encuentros entre investigadores y *policy makers*.
- *La existencia de redes.* La participación de expertos en redes es un mecanismo que incrementa fuertemente la probabilidad del uso de la investigación social. La literatura distingue dos grandes modalidades. A veces los expertos se asocian entre sí y conforman Comunidades Epistémicas. Los integrantes de una comunidad determinada comparten un set de valores, creencias y saberes respecto a cierta área de política. Otras veces, los expertos se integran en una red más amplia, en la que también participan otros actores claves en el *policy making*, desde políticos hasta figuras de los medios de comunicación, en este caso se forma una *advocacy coalition*.
- *La existencia de think tanks.* El contacto entre investigación social y *policy making* puede ser impulsado por instituciones especialmente creadas con este fin.

5.-El Plan de Emergencia Social

5.1) Descripción del proceso de elaboración del PANES

El Diseño del Plan de Emergencia Social es producto de cuatro etapas, las dos primeras se enmarcan como antecedentes más remotos, pero ampliamente significativos en la posterior implementación del denominado plan, mientras que posteriormente se encuentran las etapas de carácter más inmediato y más fácilmente identificables.

Se diferencian así: una primer etapa (1999-2002) donde nace la idea de “emergencia social”, promovida por un sector de la izquierda política. Una segunda etapa (2003) donde se da un intenso debate técnico y político, enmarcado en instancias tales como “Mañanas Complejas” (instancia promovida por ONG El Abrojo). Posteriormente, una tercera etapa (contextualizada en la campaña electoral de 2004), especialmente teñida por los encuentros dados a través de FESUR, con el adicional de la participación de agentes no frenteamplistas. Finalmente, una última etapa definitoria (2005) especialmente caracterizada por dos hechos: el llamado a participar a la UdelaR y la creación del MIDES (inicialmente no contemplado) y la sustancial importancia del liderazgo político del entonces electo presidente Dr. Tabaré Vázquez en este proceso.

a) (1999-2003) El nacimiento de la idea emergencia social

Aunque es poco recordado por los actores técnicos (no así por los políticos), la idea de que en el Uruguay existía una situación de “emergencia social” y la generación de un plan al respecto – al igual que el Impuesto a la Renta – supo ser uno de los principales bastiones electorales de la izquierda política en la campaña electoral de 1999, en la cual el Dr. Batlle resultó electo presidente en segunda vuelta electoral.

En el año 1999, se sostiene -de parte de la mayoría de la izquierda política- la existencia de una situación de emergencia en lo que respecta fundamentalmente a tres factores en estrecho vínculo entre sí: la falta de empleo y los bajos salarios, las altas tasas de pobreza e indigencia y la falta de desarrollo productivo.⁸ Los actores políticos –fundamentalmente lo más altos mandatarios del FA- señalan la “situación de emergencia” desde los años 1998-1999. No obstante, los agentes técnicos e incluso varios actores políticos, en ese entonces de mandos medios (no aspiraban a puestos de alta jerarquía en la campaña de 1999), no reconocen la emergencia social sino hasta el

⁸ Ver Entrevistas en Radio El espectador realizadas a Rodolfo Nin Novoa y Daniel Olesker (1999). Disponible en: <http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele08102.htm>

año 2002. Antes de la crisis dada en este año, la idea de que el Uruguay padecía una situación de “emergencia” carecía de consensos a nivel político, al mismo tiempo que detentaba pocos adherentes en las filas académicas.

Posteriormente a la crisis económica, el consenso acerca de la situación de emergencia social dejará de comprender únicamente a ciertos elencos frenteamplistas y se extenderá a la totalidad de la izquierda política, así como a gran parte de la academia.⁹

b) (2003) “Mañanas Complejas”

La ONG El Abrojo¹⁰ iniciará en el año 2003 el ciclo Mañanas Complejas, que tendrá por objetivo estimular el debate público sobre ciertas políticas y construir consensos de cara a encontrar soluciones institucionales a los defectos estructurales del sistema de políticas sociales (Garcé 2006 b). Con esa finalidad se invitó a participar en una Mesa de Diálogo sobre los “Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales” a todos los partidos políticos con representación parlamentaria (Partido Colorado, Partido Nacional, EP-FA, Partido Independiente), a la central sindical (PITCNT), a la Asociación de ONGs (ANONG) y a la Asociación de Entidades de Educación Católica (AUDEC). A su vez, también participó el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (ICP, UdelaR).

El objetivo de la Mesa era elaborar un documento de consenso que señalara la existencia de obstáculos institucionales para la coordinación de las políticas sociales y posibles soluciones. Al finalizar los plenarios, todas las delegaciones firmaron un documento de “Acuerdos y Disensos sobre Políticas Sociales”.

Esta instancia, se presenta como esencial en tres puntos claves en lo que se refiere al diseño del PANES. En primer lugar, efectivamente se genera un amplio consenso en torno a la idea de emergencia social que padecía el Uruguay. En segundo lugar, la discusión acerca de la integralidad de las políticas sociales se vuelve central.¹¹ Con esta discusión en el centro de la escena, se da

⁹ Al respecto ver: *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009 (2004)*. Disponible en: http://www.frenteamplio.org.uy/files/DOCUMENTO%20FINAL_IV%20Extraordinario%20H%C3%A9ctor%20Rodr%C3%ADguez.pdf

¹⁰ El Abrojo fue fundado en 1991 por un grupo de profesionales, en su mayoría sociólogos. Su misión es desarrollar una organización que implemente “ideas y acciones innovadoras que den cuenta críticamente de la civilización contemporánea, desarrollando iniciativas, proyectos y programas de Investigación, Capacitación, Educación y Promoción desde un compromiso permanente con la transformación de la realidad social”.

Ver: <http://www.elabrojo.org.uy/elabmisi.html>

¹¹ Al respecto ver: *Foro sobre mecanismos de coordinación de las políticas sociales en el marco del programa “Mañanas Complejas”*. Agosto 14, 2003. Disponible en: <http://www.diputados.gub.uy/rpp/act2003/mcomplejas.htm>

lugar un complejo proceso de discusión tanto al interior del FA como entre este y sus investigadores o instituciones de investigación afines, acerca de la transformación por parte del gobierno del diseño institucional del sistema de políticas sociales. En tercer y último lugar, El Abrojo y sus integrantes, son identificados, con una larga tradición de investigación en lo que al debate *pobreza-indigencia-políticas públicas* refiere. Estos, no solo han ejercido influencia de manera *directa*, sino que a su vez, sus ideas han ejercido intervención *indirecta*, en la medida que sus investigaciones han sido utilizadas frecuentemente como insumos fundamentales para la promoción de políticas públicas.¹²

Las instancias promovidas por El Abrojo constituyen así, un eslabón fundamental en el “efecto bola de nieve” (intervención gradual, acumulativa e indirecta) ya sea en el análisis de situación sobre la/s vulnerabilidad/es en Uruguay, así como la integralidad de las políticas y la necesidad de crear un marco institucional adecuando a esto. Si bien, no es posible establecer un nexo causal entre esta instancia y la posterior creación del MIDES, es factible señalar que comienzan aquí a establecerse los términos del debate.¹³ No obstante, en la decisión de creación de la nueva Secretaría de Estado intervendrán otros factores en los que se profundizará ulteriormente.

c) (2003-2004) Los encuentros en FESUR y la campaña electoral

La Mesa de El Abrojo dejó de funcionar a mediados de 2003. En 2004 comienza a efectivizarse la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Entre estos dos hitos, jugó un papel importante FESUR¹⁴, una fundación que desde hace años coopera con la izquierda política en Uruguay.

Con el sustancial apoyo de Tabaré Vázquez, desde mediados de 2003, FESUR financió una serie de actividades que tendrían por objetivo potenciar la acumulación del EP-FA en materia programática (Garcé 2006 b). El Proyecto “*Aportes comparados para el desarrollo de políticas sociales en Uruguay ante un nuevo gobierno: en la búsqueda de un buque insignia*” (FESUR 2004) dio lugar a un nuevo ámbito de discusión sobre las políticas sociales. El proyecto se centró en la conciliación de los desafíos de corto y mediano plazo. Así, se buscó contemplar tanto a la atención focalizada a la emergencia social, como la construcción de un nuevo diseño de políticas

¹² Por más información del ciclo “Mañanas Complejas”, ver: Garcé 2006 b; Fesur 2004.

¹³ Inicialmente la amplia mayoría de la fuerza política de izquierda estaba en desacuerdo con la creación de esta nueva secretaría. Contrariamente, esta creación era apoyada por el Partido Nacional, el Partido Independiente y gran parte de la academia. Información relevada en entrevistas con: Pablo Mieres, Marina Arismendi, Lauro Meléndez.

¹⁴ Fesur depende de la Fundación Friedrich Ebert (FES), una fundación política alemana que se dedica al asesoramiento y la capacitación política y ofrece espacios de debate en todo el mundo. Su trabajo tiene como objetivo el fortalecimiento de la democracia y la justicia social. Ver: <http://www.fesur.org.uy>.

públicas de carácter universal. En esta instancia participaron: la fuerza política de izquierda, la “Comisión de Programa” del FA, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación (afines al FA o a algunos de sus sectores en particular), investigadores de la Universidad de la República e integrantes de la que fue la “Comisión Especial sobre Pobreza con fines de diagnóstico”, esta última integrada por miembros de todos los partidos.¹⁵

Tal como se desprende del nombre del encuentro, este espacio estuvo caracterizado por dos discusiones centrales. En primer lugar, la necesidad de tener un programa de combate a la pobreza como “buque insignia” del gobierno -en el contexto de la creciente popularidad de “Bolsa Familia” en la región. Seguidamente, la posible creación para tal fin de un Ministerio de Desarrollo Social¹⁶, en sintonía con las experiencias en materia de política social de los gobiernos progresistas de la región. Cabe señalar, sin embargo, que la creación de esta nueva secretaría de Estado producía importantes diferencias en la interna frenteamplista, había sectores que rechazaban explícitamente esta idea y que proponían en cambio la creación de una “unidad de desarrollo social” bajo la órbita de OPP.¹⁷

Las instancias de discusión generadas desde FESUR, se presentarán claves en la generación de los “términos del debate” así como en los primeros consensos sostenidos por la izquierda política, en la campaña electoral de 2004 y de cara a la futura creación del PANES, fundamentalmente en los diagnósticos referidos a la pobreza. Desde aquí surgen o se hacen mayormente visibles las principales investigaciones, que los agente políticos señalarán como insumos de diagnóstico tomados en cuenta para la posterior promoción de políticas sociales. Al respecto señala uno de los entrevistados:

“Hubo una época en la que Fesur, es decir Fesur y adyacencias, durante la campaña electoral del 2004 y desde antes, desde el 2003, se organizaron instancias regulares de Talleres, Seminarios (...) durante el 2004 era muy común que te llegarán invitaciones de talleres para discutir (...) entonces se iba conformando como un ámbito más o menos informal de encuentros

¹⁵ La “Comisión Especial sobre Pobreza con fines de diagnóstico” estaba presidida por Daniel Díaz Maynar (diputado frenteamplista), en esta participaron: Beatriz Argimón, Margarita Percovich, Roberto Conde, Lucía Topolanski, entre otros. Algunos de ellos fueron -en virtud de esta participación- invitados a las instancias dadas en FESUR.

¹⁶ El senador Pablo Mires había impulsado en el año 2002 un proyecto que contenía: la creación de un ministerio de desarrollo social, la modificación de las Asignaciones Familiares (valores diferenciales según el ciclo de vida) y la realización por parte del INE de un informe anual de pobreza. Este último separado y convertido en ley fue aprobado, mientras que los otros fueron rechazados, especialmente por el FA.

¹⁷ Esta información se desprende de las entrevistas realizadas con informantes calificados.

donde básicamente eran las mismas caras. (...) fue sustancial en la generación de instancias de debate y escritura sobre pobreza-desigualdad (...)”¹⁸

d) (2005) El acercamiento hacia la UdelaR, la creación del MIDES y el liderazgo de Tabaré Vázquez

Una vez ganadas las elecciones y previamente a la asunción de gobierno, un grupo de agentes políticos encabezados por Marina Arismendi comienza a trabajar en el futuro Plan de Emergencia, previendo la centralidad y publicidad que él mismo tendría una vez asumido el gobierno.

Ulteriormente, en el año 2005, un grupo de personas que posteriormente conformarían el Ministerio de Desarrollo Social solicitó a la Universidad de la República (UdelaR) colaboración para la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. En este proceso estuvieron involucrados el Instituto de Economía (Iecon), el Instituto de Estadística (IESTA), el Instituto de Ciencia Política (ICP), el Departamento de Sociología (DS) y el Servicio de Computación e Informática de la UdelaR (CIESU)¹⁹. Cabe mencionar, que en este momento quienes posteriormente integrarían los puestos de mayor responsabilidad en el MIDES, ya contaban con la colaboración del Banco de Previsión Social (Amarante *et al.* 2012).²⁰

Debe mencionarse que, una vez convocada la UdelaR, ya se había determinado: la duración del PANES (dos años), la cantidad de beneficiarios (inicialmente 200mil)²¹, así como el monto destinado al Plan. Tanto la duración como el número de beneficiarios carecen de sostén teórico. Los agentes políticos como técnicos reconocen que ambos componentes son estimaciones que responden a “urgencias políticas”, es decir, se debía dotar de contenido al principal *slogan* de la campaña electoral: el Plan de Emergencia Social.

Finalmente, en cuanto al marco institucional; la posible creación del MIDES, luego de un intenso debate en la interna frenteamplista, el mismo fue zanjado por Vázquez. Si bien es innegable el peso del liderazgo partidario de Vázquez en esta decisión, no son tan claras las razones que llevaron al mismo a promover la creación de un ministerio. Hay quienes argumentan que la decisión dependió fundamentalmente de la distribución de cargos, y que era necesario

¹⁸ Sociólogo, UdelaR.

¹⁹ Todos ellos centros de investigación y docencia, pertenecientes a la UdelaR.

²⁰ Ver Capítulo 1. “El PANES”. Verónica Amarante y Andrea Vigorito. P 9-15.

²¹ Este número inicial se extenderá posteriormente a 300.000 mil personas, aproximadamente el 10% de la población nacional.

otorgar un ministerio que liderara el Partido Comunista (FA). Por parte de filas comunistas, se argumenta que la decisión reparó fundamentalmente en una cuestión de estatus institucionales. Relata al respecto la ex Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi:

(...) a los 5 días se reúne conmigo y me dice que vamos a hacer un Ministerio y la razón de esto era que no tenía que ver con todo lo que hay escrito y todos lo que la academia dice y todo lo que pasaba en el continente. La razón era muy práctica, él me dijo que para articular las políticas sociales con el resto de los ministerios tenés que tener estatus de ministra, porque sino no va a salir, no te van a dar corte (...) “Sin embargo, el Dr. Tabaré Vázquez tenía razón (...) en la práctica se demostró que entre pares es más fácil. Que cuando se trata de segundos o terceros niveles dentro del Estado, que ahí se generan chacritas que lo que hacen es entorpecer el funcionamiento”.

Lo cierto es que si bien el liderazgo de Vázquez fue clave en esta decisión, la misma se dio en el marco de un debate en el cual ya estaban consensuadas ciertas nociones, construidas en instancias previas que también jugaron un rol fundamental. El MIDES, se crea así, bajo la ciertas ideas ya establecidas (a través del efecto “bola de nieve” construido en instancias como las promovidas por FESUR y El Abrojo). Bajo los parámetros de este debate, Vázquez impulsa la formación del MIDES, cuya ley de creación fue sancionada por el Parlamento Nacional el 28 de marzo de 2005.

Finalmente, debe mencionarse, que la creación de esta nueva secretaría de Estado, más allá de mediaciones locales, se halla inserta en una tendencia regional. Dicha tendencia, emergente desde mediados de los años noventa, se da en el contexto de la implementación de programas de combate a la pobreza que buscan articular una serie de prestaciones públicas -a través de las transferencias condicionadas de renta- buscando superar la sectorialidad en la que tradicionalmente se ha estructurado la esfera estatal (Castillo *et al.* 2010:130).

5.2.-Armado final: breve descripción del PANES

Luego del planteo inicial en el período 1998-99, hay dos versiones intermedias -las cuales van cambiando a lo largo del período señalado- hasta que finalmente se aprueba en el Congreso del FA la propuesta casi final del PANES para la campaña del 2004. En el marco de tal contexto, y como fuese ya anunciado en la plataforma electoral del EPFA se implementa el PANES. El objetivo del PANES fue otorgar a los hogares beneficiarios herramientas que les permitieran paliar sus condiciones de privación en el corto plazo y salir del estado de pobreza y exclusión socioeconómica en el mediano plazo. El componente más publicitado-y con mayor carga fiscal- el

“Ingreso Ciudadano”, consistía en una transferencia monetaria fija (56 USD mensuales, al año 2005) por hogar, con independencia de su composición, destinada a abarcar al 20% de la población más carenciada dentro del grupo de hogares pobres (aproximadamente 8% de la población total) (Amarante *et al.* 2012). Esta prestación estaba destinada a todos los beneficiarios del PANES, excepto en algunos casos cubiertos por el “Plan de Apoyo a los Sin Techo” y los participantes de “Trabajo por Uruguay”. En principio, la transferencia estaba sujeta a condicionalidades, se requería asistencia escolar para los niños y adolescentes menores de 15 años y la realización de controles de salud para niños y embarazadas.²² Finalmente, el PANES también incluyó programas como: “Rutas de Salida” (actividades de capacitación y reintegración laboral), “Trabajo por Uruguay” (programa de empleo transitorio de carácter voluntario) y la “Tarjeta Alimentaria” (dirigida a hogares que contaban con niños entre 0 y 18 años o con mujeres embarazadas, estableciendo el monto en función del número de niños (Arim *et al.* 2009).

5.3.-Comunidades Epistémicas

Es posible postular la existencia, a partir de mediados de la década del noventa, de una comunidad epistémica compuesta por politólogos (ICP, FCS), sociólogos²³, economistas²⁴, entre otros, quienes comparten una cierta *episteme*, y un acervo ideológico caracterizado por el rechazo de las políticas neoliberales (pos Consenso de Washington) y la necesaria intervención del Estado para la disminución de los problemas de pobreza y desigualdad de nuestra sociedad. Estos, son a su vez, en su mayoría, políticamente afines al Frente Amplio, aunque con variables grados de cercanía (desde militantes activos hasta simpatizantes políticos). La mayoría pertenece institucionalmente a la Universidad de la República, aunque varios de sus exponentes más significativos se encuentran en otras universidades.²⁵ Han ejercido intervención en las políticas tanto de manera directa como indirecta; a través del impacto que sus investigaciones han tenido sobre los *policy makers*.²⁶

²² El PANES alcanzó a 84 mil hogares, de los cuales 74.500 hogares (338 mil personas) cobraban el Ingreso Ciudadano. El gasto público asociado al Ingreso Ciudadano alcanzó aproximadamente unos 100 millones de dólares anuales, que representaron 0,3% del PIB. Por su parte, el beneficio monetario entregado representó 42% del valor de la línea de pobreza en 2002. La transferencia era de suma fija, no variaba con la composición del hogar. Ver Arim *et al.* 2009.

²³ Los sociólogos han estado fundamentalmente asociados al Departamento de Sociología (FCS, UdelaR) y el Programa de Investigación sobre Integración Pobreza y Exclusión (UCUDAL). Así como casos de intervención puntual y destacada de sociólogos pertenecientes a UNICEF y El Abrojo.

²⁴ Asociados fundamentalmente al Área de Población: Unidad Multidisciplinaria (FCS, UdelaR) y al Instituto de Economía (FCS, UdelaR), y especialmente –en este último– al núcleo perteneciente al Área de Distribución y Mercado Laboral, y a CINVE, en menor medida.

²⁵ Este es el caso de Fernando Filgueira y Ruben Kaztman.

²⁶ Por más información acerca de los integrantes de la mencionada comunidad epistémica ver Anexo, Tabla: Expertos en el PANES y el PEQ.

Si bien, han sido varias las investigaciones provenientes de las Universidades privadas (UCUDAL) que han generado importante conocimiento en la materia, el vínculo del gobierno con dichas instituciones educativas o los institutos de promoción de investigación que de ellos dependen han sido marginales. En este punto, son otros los factores intervinientes, que actúan como catalizadores en la relación UdelaR-MIDES, al mismo tiempo que obstaculizan la relación de la izquierda política con las instituciones de investigación vinculadas a centros educativos privados, entre los que se destaca la simpatía ideológica de gran parte de la Udelar –fundamentalmente del área social- por la fuerza política de izquierda.

Al interior de esta comunidad debe señalarse la sustancial participación del equipo de economistas, quienes intervinieron de manera directa e indirecta en ambos planes en estudio. Estos, se encuentran nucleados esencialmente en el Instituto de Economía (CCEE, UdelaR) y en menor medida en centros de investigación tales como CINVE.²⁷

La centralidad de este grupo de economistas descansa en tres factores: la cercanía político-ideológica entre estos y la fuerza política de izquierda (factor común a toda la comunidad epistémica), el reconocimiento como expertos que este grupo posee y finalmente el creciente prestigio de su profesión.

Sobre el segundo de los mencionados, el estatus académico que dicho grupo posee aportó legitimidad a los ojos de los organismos internacionales que otorgaron préstamos para financiar los programas en estudio. De hecho, varios de estos técnicos venían trabajando en estos temas (*pobreza-desigualdad-inequidad*) el marco de investigaciones financiadas o promovidas por organismos internacionales.²⁸

²⁷ CINVE es una institución académica privada que inició sus actividades en 1975. Sus objetivos son: promover y realizar investigación sobre la economía nacional, regional y mundial, contribuir al desarrollo de la ciencia económica y capacitar recursos humanos en las áreas de su especialidad. Es miembro de la Red Mercosur de Investigaciones Económicas, la Red INTAL de Investigación en Integración, de la Latin American Research Network del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la antes mencionada red Poverty and Economic Policy Research Network (PEPNet). De entre sus miembros se destaca el actual ministro de Economía, Fernando Lorenzo. La participación de esta institución ha sido a través de diagnósticos e investigaciones a medida. Se destaca el apoyo técnico de esta al MIDES, en la cuantificación de metas de política educativa; en la expansión de la educación inicial, o la educación de tiempo completo. Estos estudios fueron en gran medida propiciados o motivados por el MIDES, en particular por el Programa Infancia y Familia.

A su vez, se destaca el rol de esta especialmente en la Reforma de la Salud, donde docentes de Facultad de Ciencias Económicas que también son en muchos casos investigadores del CINVE, participaron elaborando documentos, propuestas y diagnósticos, entre estos se destacan: Carlos Grau, Gustavo Mieres, Cecilia Llambí. En otros casos, investigadores del IESTA que también son integrantes de CINVE, participaron en virtud de su rol en la primera institución en la selección de beneficiarios, tal es el caso de Juan José Goyeneche, entre otros.

²⁸ Este es el caso de las Asignaciones Familiares, tema en el cual fueron realizadas diversas investigaciones, promovidas por el Banco Mundial, las cuales fueron la base teórica sustancial del componente fundamental (en términos fiscales y de “visibilidad pública”) del PEQ. Ver Cuadro III.

En cuanto al tercer elemento, la profesión de economista, deben hacerse ciertas puntualizaciones. Parece ser un hecho, que la presencia de economistas en altos cargos gubernamentales se ha dado de manera creciente en las últimas décadas. Estos, quienes comenzaron ocupando cargos fundamentalmente de gestión y administración, fueron progresivamente ocupando cargos de importancia jerárquica, cargos políticos pero que en parte descansan en la legitimidad que su saber experto les confiere.

El ascenso de estos *technopols*, podría ser explicado por la creciente profesionalización de la actividad política y la consecuente necesidad del conocimiento experto en esta. No obstante, tal como destacan Markoff y Montecinos (1994), muchas de las decisiones que toman los economistas en altos niveles jerárquicos poco responden a su saber experto y más bien responden a lógicas políticas. Por esto, los mencionados autores destacan que el “ascenso de los economistas” no puede ser explicado sin mencionar el componente simbólico y los “significados ceremoniales” que revisten a su condición de experto. Desde esta perspectiva, se sostiene que cada era posee un “área de incertidumbre” que es administrada por un saber específico, el cual se vuelve predominante por sobre los demás. Así, en las burocracias agrarias de la Europa pre-industrial los representantes religiosos fueron el saber dominante, (incertidumbre atada a los devenires de la naturaleza), a los cuales siguieron los abogados como los administradores de una vida política resultante de la voluntad humana. Actualmente, debido a la “naturaleza insoluble” de muchos de los problemas económicos existentes, las autoridades políticas otorgan un lugar creciente a quienes se consideran los mejores administradores de esta incertidumbre: los economistas.

Los “significados ceremoniales” involucran expresiones de lenguaje, una “lengua franca”, el “latín trasnacional de nuestros tiempos”, que en la medida que es utilizada con mayor frecuencia por instituciones financieras internacionales y diversas agencias nacionales e internacionales, obliga a los gobiernos a generar sus contrapartes, sin la cual la comunicación se trunca (Markoff y Montecinos 1994: 2). La tendencia economicista, extiende progresivamente sus zonas de influencia, su “lógica” se extiende a otros ámbitos. Así, en la medida que los economistas ocupan una creciente posición de poder, redefinen el ámbito de influencia de otros expertos (Markoff y Montecinos 1994).

Estos procesos pueden verse representados en la frecuente re-delimitación que se ha realizado de ciertas áreas o temas hasta considerarlos circunscriptos al ámbito o zona de influencia económica, así como en la “imitación de lenguajes” que otras ciencias sociales como la Sociología

o la Ciencia Política han hecho de herramientas de análisis o modelos teóricos provenientes de la economía.

5.4.-Investigación Social-policy making process

a) Uso y función de la investigación

En primer lugar, parece claro que el tipo y función bajo la cual ha sido usada la investigación en el proceso en cuestión no es lineal. En este punto y buscando mayor precisión analítica, parece dable seleccionar algunos componentes, nociones o ideas centrales, constituyentes del diseño del PANES y rastrear como ha oficiado la investigación social en los mismos.

Los componentes a observar son seleccionados en función de lo señalado por los propios entrevistados, quienes los mencionan como los “ejes fundamentales del debate”, que estructuró la posterior creación del PANES. Estos son: (a).- la definición del “*problema*”: la situación de “emergencia social”, (b).- la definición de “*la solución*” y componente central (en términos de importancia fiscal): la decisión de aplicar transferencias monetarias condicionadas: el Ingreso Ciudadano, (c).- la idea de universalidad con focalización subsidiaria, (d).- la determinación de la población objetivo, (e) .- la discusión acerca de la participación social y los formatos institucionales (gran parte de la discusión se centró en la integralidad de las políticas públicas) (f).- la creación del MIDES como marco institucional del PANES.

Podemos comenzar señalando que en cuanto *uso de la investigación social* producto del *tipo de racionalidad predominante* en cada caso, ya sea en la definición del “problema”, la centralidad de las políticas monetarias condicionadas o en la idea de consolidar universalidad con focalización, parece predominar un uso *táctico*; el *policy maker* utiliza la investigación con un criterio preponderantemente político, buscando legitimar decisiones ya adoptadas previamente. Esto se constata en el hecho de que las decisiones sobre el tipo de política a aplicar centralmente (transferencias monetarias a la población más vulnerable del “núcleo pobre”) provienen del elenco político y son anteriores a cualquiera de las mencionadas instancias de intercambio técnico-político (FESUR, El Abrojo).²⁹

Si bien, podría pensarse que esta respuesta está ligada al contexto regional, bajo la ola de gobiernos progresistas del 2003 en adelante, esto no parece ser cierto. La existencia de un “salario

²⁹ Ver: entrevistas en radio El Espectador, realizadas por Emiliano Cotelo a Rodolfo Nin Novoa y Daniel Olesker. “El plan de emergencia que implementará el E. Progresista en caso de ganar las elecciones”. Martes 10 de agosto, 1999. Disponible en: <http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele08102.htm>

social” está explícitamente señalada en la campaña electoral de 1999, cuando aún a buena parte de los integrantes del elenco político frenteamplista, y gran parte la academia le parecía una política al menos de incómoda aplicabilidad bajo la tradición universalista a la cual se asocia tradicionalmente a la izquierda. Incluso la idea de exigencia de contrapartida es un hecho en el año 1999.³⁰

Por otra parte, en el efectivo diseño del PANES, se han dado lugar a modificaciones, una vez arrojados los resultados de las investigaciones de campo. Este es el caso de las operaciones de cataratas y el del plan de atención al analfabetismo (“En el país de Varela, yo sí puedo”), las cuales eran intervenciones que no estaban previstas y que una vez realizadas mayores indagaciones en la situación de pobreza-exclusión del Uruguay, se incluyeron en el plan.

En cuanto a la determinación de la población objetivo, si bien el número de 200 mil beneficiarios fue una estimación puramente política, sin basamento teórico, ni consulta técnica alguna, se realizaron posteriores modificaciones a los criterios de selección de los beneficiarios. Aquí interviene el algoritmo creado por el Iecon, para seleccionar los beneficiarios del plan³¹. Conjuntamente, los técnicos del MIDES, el BPS y el Instituto de Economía, detectaron que se generaban problemas de exclusión de familias que, presentando una situación extremadamente crítica en la mayoría de las dimensiones consideradas, registraban una situación menos desfavorable en alguna dimensión específica. La contraposición entre los datos de las Encuestas de Hogares y la realidad de quienes postulaban al programa, llevó a la revisión de la versión inicial del puntaje en setiembre de 2005. Había variables que tenían un fuerte peso en la probabilidad de selección y no eran contrabalanceadas por otras características del hogar.

“(…) el Algoritmo, se había convertido en una persona ya a esa altura, un ser con el cual peleábamos (…) y ahí con el equipo de Economía me saco el sombrero (…) Porque cuando algunas cosas después en la práctica no funcionaban, no decían (como suele decir alguna gente) “ah, esto es así, nosotros lo tenemos estudiado y esto se hace de esta manera”. No, ellos no, iban chequeaban, investigaban porque no servía y traían soluciones, como científicos que son (…)”³²

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Así, se construyó un Índice de Carencias Críticas (ICC), que combina y pondera distintas características no monetarias de los hogares, de manera de obtener una aproximación al ingreso de los hogares a través de variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante (Amarante *et al.* 2012)

³² Político, MIDES.

En segundo lugar, atendiendo a la *función de la investigación social*, se distinguen el *uso instrumental* y el *uso conceptual* de la misma. El formato institucional así como la noción de integrar y coordinar las políticas sociales, podría ubicarse en mayor cercanía a un uso de tipo *conceptual*, en el cual la investigación no ejerce influencia de manera directa sino que a través de instancias de discusión, debate y reflexión modifica los conceptos y las percepciones de los *policy makers*. Tanto en las instancias generadas por la “El Abrojo” como por FESUR, la cuestión de conocer y coordinar las distintas políticas sociales existentes en el Estado uruguayo estuvo presente. Desde las ONGs ya se venía insistiendo en este tema al menos desde finales de los `90, problemática a la que se añade el FA a través de estos sucesivos encuentros (Garcé 2006 b).

Adicionalmente, bajo este marco contextual, y el lugar central que fue adquiriendo la noción de integralidad de las políticas, (inicialmente defendida por agentes técnicos en tales encuentros y no necesariamente compartida por el elenco político), dio lugar –en 2005- al denominado “Repertorio de Políticas Sociales”. Este proyecto fue parte de las primeras instancias de relacionamiento entre la UdelaR y el MIDES. Dicho repertorio, consistió en la construcción de un sistema de información sobre el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo, con el fin de conocer la configuración del sistema de protección y bienestar nacional (Midaglia 2012).³³ El nuevo paradigma en políticas sociales en la región invitaba a la construcción de un centro ordenador y coordinador de las políticas sociales en cada país (Garcé 2006 a). Esto se verá ulteriormente plasmado en la región latinoamericana, especialmente en el Cono Sur, en cuanto los gobiernos progresistas impulsarán la creación de ministerios como soporte institucional para el impulso de sus planes de lucha contra la pobreza (Castillo *et al.* 2010).

b) Modelo de relacionamiento

Atendiendo a la claridad analítica, conviene aquí distinguir, nuevamente dos grupos de componentes, en cuanto modelo de relacionamiento entre investigación social y *policy-making process*. En primer lugar, *ideas* nucleares del PANES, tales como: el “Ingreso Ciudadano” o la determinación de la población objetivo, se asemejan a un modelo del tipo *tactical model* (Nutley, Walter and Davis, 2007), es decir: la investigación apoya o complementa decisiones políticas ya adoptadas previamente a dicho intercambio político-técnico. En este sentido, señala uno de los entrevistados:

³³ En Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (comp) 2012. Midaglia, Carmen: Capítulo 5. La apuesta a la información pública actualizada: el repertorio de políticas sociales.

*“No hubo en esto mucho participación previa, nosotros cuando empezamos a trabajar ya estaba diseñado. Lo que nosotros hicimos fue crear el mecanismo de selección de beneficiarios, crear la evaluación de impacto, hacer el formulario, pero nunca se nos abrió la discusión sobre que iba a ser, eso venía muy desde adentro del Frente Amplio”.*³⁴

Cuando se solicitó apoyo a la UdelaR para enfrentar desafíos específicos, el gobierno ya había anunciado que lanzaría un programa focalizado en el 20% más pobre de la población debajo de la línea de pobreza, con el objetivo explícito de aliviar las secuelas de la crisis económica de 2002 (Rius 2012)³⁵. El anuncio obedecía a los compromisos electorales de la coalición que había ganado la elección nacional, y que necesitaba rápidamente respuestas a los efectos de la crisis. En ese marco se había anunciado que los beneficios comenzarían a hacerse efectivos en tres meses, lo cual generaba expectativas entre los potenciales beneficiarios y como corolario imponía fuertes restricciones a los equipos de la UdelaR, en la búsqueda de posibles alternativas. El discurso de apoyo a este nuevo programa de lucha contra la pobreza suponía que al focalizarse en los más pobres entre los pobres, se revertirían los avances de la pobreza de los últimos años (Rius 2012: 85). En este punto, de existir investigación y evidencia, la misma habría demostrado que la preocupación por los más carenciados no supone necesariamente lo mismo que la reducción rápida de la tasa de pobreza o el alivio de la situación de aquellos que cayeron en la pobreza debido a la crisis económica, pero esta investigación no existió, y se comenzó a elaborar técnicamente partiendo de estas decisiones esencialmente políticas. De esta manera, lo que podría verse como una debilidad conceptual desde el punto de vista académico estaba indisolublemente ligado a un discurso político mayormente preocupado por generar apoyos para un conjunto de políticas, comprometidas por el gobierno en la campaña electoral y que eran inherentemente controversiales en sus definiciones más básicas (monto, destinatarios, duración, objetivos estrategias, entre otros).

En segundo lugar, la discusión sobre los formatos institucionales se corresponde con un modelo del tipo *enlightenment model* (Nutley, Walter y Davies 2007), en donde la investigación se va “derramando” de modo lento, indirecto y acumulativo sobre la forma de percibir problemas y soluciones de los actores políticos (en instancias como las promovidas por FESUR y El Abrojo). A la larga, esto determina cambios en las políticas públicas.

Finalmente, una vez ganadas las elecciones del año 2004, el acercamiento de los *policy makers* a la Universidad de la República se corresponderá con un modelo del tipo *problem-solving*

³⁴ Economista, Iecon.

³⁵ *Ibidem.* Rius, Andrés: Capítulo 8. El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿"articulación" eficaz o retornos del capital social?

model, el cual supone que el *policy maker* encarga una investigación para encontrar la solución a un problema específico. El problema a resolver en este caso, podría verse representado por el criterio de selección de los beneficiarios, la generación de sistemas de información y el conocimiento del “Repertorio de Políticas Sociales” desplegadas por el Estado.

Síntesis

La determinación de la población objetivo del plan, así como el componente de transferencias monetarias focalizadas a través del “Ingreso Ciudadano” se asocian a: un *uso instrumental*, (la investigación es usada como herramienta cuyos resultados generan impacto en la definición de la política) y táctico (el *policy maker* utiliza la investigación con un criterio preponderantemente político, buscando legitimar decisiones ya adoptadas). Y finalmente, un modelo de relacionamiento del tipo *tactical model*.

Por otra parte, el debate acerca del formato institucional así como la noción de integrar y coordinar las políticas sociales, la discusión sobre la matriz de políticas sociales y la posterior concreción de la nueva secretaría de Estado, podría ubicarse en mayor cercanía a un uso de tipo *conceptual*, un uso *estratégico* y un modelo de relacionamiento investigación social-*policy makers*, del tipo *enlightenment model*. Esto, posteriormente, dará lugar al “Repertorio de Políticas Sociales”, que junto con los criterios de selección de beneficiarios y la generación de sistemas de información, conformará un modelo de relacionamiento de tipo *problem-solving model*, entre la UdelaR y el elenco político frenteamplista.

c) Oferta, demanda e intersección

Debido a que la participación de las comunidades epistémicas vinculadas a la etapa antecedente al Plan (2003-2004) ha sido detallada anteriormente, en este punto se hará hincapié en la relación MIDES-Udelar, relación significativamente menos gradual y con una intervención de carácter más directo (*problem solving model*).

Primeramente, en cuanto refiere a la *oferta* (Nutley, Walter and Davis 2007), del análisis realizado se infieren importantes ventajas. Primeramente, la UdelaR posee en el Uruguay *calidad y credibilidad*, aporta legitimidad y confianza. A decir de uno de los entrevistados:

“Creo que a la Ministra la Universidad le generaba confianza, primero porque lo veía como un espacio que políticamente afín, pero también porque le daba credibilidad a un Ministerio que recién se formaba (...) ellos necesitaban legitimarse y pensaban que más allá de lo que podía aportar la Universidad, era una forma también de sentir apoyo”.³⁶

La cuestión radicaba en que no solo se debía encontrar un “proveedor técnico” legítimo desde el punto de vista académico, sino que también este debía estar lo más alejado posible de las identidades ideológicas y políticas asociadas a la etapa neoliberal (Consenso de Washington) tan ampliamente rechazadas por la izquierda nacional (Rius 2012: 88).³⁷

Por otra parte, en lo que refiere a la *relevancia* de la investigación producida para los agentes políticos, debe señalarse que los investigadores de la UdelaR tenían un interés de larga data, en que su trabajo alimentara el debate público. En este sentido, se difundieron sus investigaciones a amplias audiencias, al mismo tiempo que se fomentó la participación en diversos foros donde podían ser escuchados por políticos afines y actores de la sociedad civil (Midaglia 2006). La UdelaR, ha tenido una tradición de investigación basada en una agenda independiente pero significativamente relevante para la promoción de políticas y en colaboración con redes de actores múltiples (Midaglia 2012).³⁸ En cuanto al denominado *timeliness*, el mismo fue importante fuente de desencuentros. Se debía resolver rápido, ya que los beneficios se efectivizarían en tres meses. Sin embargo, los elencos universitarios demandaban mayores tiempos para la mejora de las tareas, que el “tiempo político” no podía conceder. En esta etapa primó “la lógica de la urgencia/emergencia”, acotada por los compromisos electorales y las expectativas de la población, tiempo al cual debieron adaptarse los elencos técnicos universitarios.

Por último, en cuanto refiere a la *diseminación y claridad* de la investigación, estos requisitos parecen ser cumplidos por la UdelaR. La misma, contaba con equipos técnicos y académicos especializados en diversas problemáticas sociales, con importante difusión social de sus resultados. No obstante, la *claridad* es un componente, reconocido por los propios protagonistas, como de creciente mejora. Al inicio, no siempre los agentes técnicos pudieron presentar en forma clara el resultado de sus investigaciones a agentes no especializados, problema que con el tiempo supo resolverse.

En segundo lugar, en lo que respecta a los componente de la *demanda*, la intensidad de la misma tiende a estar asociada con algunas características personales de los *policy makers* (Nutley,

³⁶ Economista, Iecon, UdelaR.

³⁷ En Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (comp) 2012. Capítulo 8.

³⁸ *Ibidem*. Capítulo 5.

Walter and Davis 2007). En primer lugar, parece haber de parte del elenco político frenteamplista una alta aceptación y *valoración de la investigación social*, la cual -aunque con variables en su intensidad- ha estado presente en todos los programas sociales impulsados. A su vez, en cuanto al *nivel de formación*, la amplia mayoría de los jerarcas ministeriales del gobierno frenteamplista y particularmente los altos mandatarios MIDES son políticos que además son profesionales del área social.

Finalmente, en lo que respecta a los componentes de la denominada *intersección* (Nutley, Walter and Davis 2007), el *contacto personal* se considera una variable fundamental, por lo cual la literatura sobre el puente entre investigación y políticas insiste en la importancia de la realización sistemática de encuentros entre investigadores y *policy makers*. Este punto parece estar claramente dado, tal como se señala a continuación:

“(...) O sea, había capaz que unos lazos previos de confianza, sabías por donde podía iba la persona y eso tiene que ver con la confianza previa además de lazos más políticos o ideológicos”³⁹

La UdelaR no era vista como un actor neutral, los agentes políticos conocían la afiliación o simpatías políticas –especialmente en las ciencias sociales- con el Frente Amplio. Esto se ve claramente representado en la visualización de la principal comunidad epistémica relacionada al diseño del PANES: el subgrupo de economistas. Este era ampliamente reconocido académicamente, pero sus integrantes, al mismo tiempo, eran identificados como claros simpatizantes con la izquierda política. Al respecto, señala uno de los entrevistados:

“Nosotros igual éramos ubicados como personas, de pensamiento progresista que estaban preocupadas por esos temas pero no es que estuviéramos en el debate interno del Frente Amplio sobre cómo iba a ser el PANES”⁴⁰

Por último, como se ha mencionado anteriormente, la existencia de Think tanks es un claro facilitador del vínculo *policy makers*-investigación social. En este caso, si bien es claro que actualmente existen Think Tanks que entrelazan la relación de los *policy makers* con los investigadores (Frente Líber Seregni, CINVE, PU 2030, NAP)⁴¹, debido a su reciente creación, no ostentan un papel significativo en el caso en estudio. No obstante, la existencia de los mismos es un factor de permanencia en el tiempo, presentándose como un facilitador y catalizador de la relación estudiada en el largo plazo.

³⁹ Político, MIDES.

⁴⁰ Sociólogo, DS, UdelaR.

⁴¹ Por más detalles, ver Anexo I, P. 57.

6. El Plan de Equidad

6.1.-Proceso de elaboración

Al finalizar el Plan de Emergencia, el cual había sido previsto y anunciado por un período de dos años (2005-2007), comienzan a elaborarse las primeras líneas de lo que sería el Plan de Equidad. En mayo de 2006, es constituido un Grupo Técnico⁴², por resolución de la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi y de acuerdo a los lineamientos expuestos por el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez. En este espacio se consideraron varias opciones de diseño, las cuales desembocarían en la formulación de un primer borrador, que explicitaba una primera propuesta abierta y flexible a los cambios derivados -posteriormente- del proceso de discusión política. En esta área de trabajo de naturaleza técnica-política, participaron delegados de distintas Direcciones y/o reparticiones del MIDES, del Banco de Previsión Social –BPS- y de la Universidad de la República. La conducción de la misma, estuvo a cargo de representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), quienes cumplían el rol de coordinar las distintas funciones asumidas por los diferentes participantes, adaptándolas a los “tiempos políticos” (Midaglia 2007; 2012).

A su vez, se conformó el Consejo Nacional de Políticas Sociales; compuesto por jefes de distintas secretarías de Estado y OPP. El mismo, en más de un año de trabajo, ofició de articulador en la construcción de acuerdos programáticos entre las diferentes instituciones participantes.

Finalmente, el Gabinete Social, integrado por los ministros de las secretarías involucradas, además de OPP y el Presidente del Consejo de Intendentes, el 9 de abril de 2007 aprobó el Plan de Equidad, incluyendo en consecuencia su presupuestación en la Rendición de Cuentas 2008. Este, comenzó a implementarse en enero de ese año.

Armado final: breve descripción del PEQ

Se señalan dos tipos de componentes en el Plan de Equidad: un conjunto de componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, a saber: I) la reforma tributaria, II) la reforma de salud, III) revisiones de las políticas de empleo, IV) nueva política de vivienda y hábitat, V) la reforma educativa y VI) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Por otra parte,

⁴² El grupo técnico inicial que tuvo a cargo la elaboración de la primera propuesta estuvo conformado por: Soc. Milton Silveira, Ec. Jorge Campanella, Dra. Carmen Midaglia, Ec. Andrea Vigorito, Ec. Gabriel Lagomarsino. La coordinación general estuvo a cargo del A.S. Christian Adel Mirza.

se hallan los componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción. Estas estrategias de acción son: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez) ; ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad.⁴³

Si bien el Plan de Equidad abarcó a muchos de los beneficiarios del PANES, su población objetivo es considerablemente más amplia.⁴⁴ La idea del PEQ era elaborar una alternativa de protección de largo plazo, que recogiera la experiencia acumulada del PANES, pero al mismo tiempo incorporara una serie de prestaciones que formaban parte del esquema de bienestar uruguayo (Arim *et al.* 2009). En este sentido, se promueven un conjunto de reformas sectoriales (tributaria, salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras) ; articulándose con políticas transversales de género (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos) y sustentado además en la reforma de la gestión estatal, que se configuran como componentes estratégicos de ese nuevo sistema de bienestar y asistencia.

6.2. Comunidades Epistémicas

En el PEQ, los técnicos involucrados han sido personas -casi exclusivamente- vinculadas a la investigación en la UdelaR, a diferencia del PANES donde también participaron sustancialmente (de carácter más indirecto, acumulativo y gradual) organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la promoción del conocimiento e investigación. La diferencia respecto al PANES radicaba, en que en el PEQ, muchos de estos actores se encuentran trabajando al interior de oficinas ministeriales.⁴⁵ La mayoría de ellos ya había estado trabajando en el PANES, al mismo tiempo que varios de ellos tenían convenios de trabajo vigentes aún con el MIDES.

Al inicio, los roles de las distintas partes no estaban claramente especificados, lo cual sugería que se reeditarían los inconvenientes dados en el inicio del PANES. Las autoridades políticas del MIDES no disponían de acumulación en ese campo de acción, es decir, en el diseño

⁴³ Al respecto ver: Documento Plan de Equidad. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

⁴⁴ Equivalente al año 2008, aproximadamente al 25 % de la población total del País según estimaciones del INE, 2006. Ver *Ibídem*: P. 18.

⁴⁵ Entre estos se encuentran: Rodrigo Arim, Fernando Filgueira, Conrado Ramos, Gustavo Leal, Julio Bango, Eduardo De León

de políticas públicas. Los integrantes de la UdelaR tampoco estaban convencidos de la pertinencia institucional de formar parte de esa esfera organizativa (Rius 2012)⁴⁶. Sin embargo, la experiencia previa dada a través del PANES, el establecimiento (o afianzamiento) de confianzas mutuas, así como el sostén institucional dado por la creación de una nueva secretaría de Estado que coordinaría la acción de agentes políticos y técnicos, constituyeron algunos de los factores que permitieron que la participación de los investigadores en el PEQ tenga un carácter sustancialmente más interactivo que en el caso del PANES.

A los equipos universitarios se les solicitó apoyo en dos tipos de tareas, a saber: una de ellas referida a ensayos de escenarios de focalización de una de las prestaciones estratégicas del nuevo plan, relativa a las transferencias condicionadas de renta; las Asignaciones Familiares, dirigida a la población menor de 18 años de edad. Este tipo de actividad dio lugar a la conformación de un subgrupo de trabajo de cierta permanencia, que pasó a dedicarse exclusivamente al ajuste de las nuevas transferencias monetarias, y en oportunidades asesoró al Consejo de Políticas Sociales sobre esta temática. En este proceso, investigadores del Instituto de Ciencia Política y del Instituto de Economía formaron parte de dicha comisión encargada de preparar el Plan de Equidad, que incluía distintas intervenciones sociales, entre ellas el rediseño de Asignaciones Familiares (Midaglia 2012: 80).⁴⁷

El otro tipo colaboración pedida a los equipos universitarios, se remitió a la recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una “Malla de Seguridad Social” con capacidad de atender una amplia gama de vulnerabilidades, los llamados “nuevos riesgos sociales”, que trascendía el abordaje centrado únicamente en las población en situación de indigencia. Para el cumplimiento de tal cometido, se recurrió a experiencias europeas relativas a la modernización de la asistencia social y la configuración de ensamblaje institucional con las matrices preexistentes de bienestar. Esta búsqueda, contribuyó a orientar el debate y delimitar los parámetros en los que podía inscribirse el plan de equidad. Una vez concluido el diseño general (esencialmente técnico) de esa nueva iniciativa social, con el conjunto de prestaciones públicas que fueron consensuadas por los profesionales participantes, y el “retiro” momentáneo de aquellas que concitaban serios desacuerdos o reparos técnicos, a la espera de una resolución de índole política, se elevó al Consejo de Políticas Sociales, la versión preliminar del Plan de Equidad. (Midaglia 2012: 79-81)⁴⁸. De ahí en adelante el equipo universitario dejó de intervenir en ese

⁴⁶ En Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (coomp) 2012. Capítulo 8.

⁴⁷ *Ibidem*. Capítulo 5.

⁴⁸ *Ibidem*.

campo de acción, ya que se había iniciado la ronda de consultas y negociaciones políticas que dieron lugar a ciertas modificaciones del plan y a partir de las cuales se habían obtenido los recursos financieros necesarios para su puesta en práctica (Midaglia 2012).⁴⁹

6.3.-Investigación Social-policy making process.

Al igual que en el análisis propuesto para el PANES, en este caso también se elegirán ciertos componentes del plan, considerados claves en lo que respecta a el marco conceptual (las ideas sustanciales) contenidas en el mismo, como factores representativos de la intervención técnica en el *policy making process*.

a) Uso y función de la investigación

En cuanto respecta al uso de la investigación social en el *policy making process*, del diseño del Plan de Equidad, se señala -a nivel general- la existencia de un uso de *tipo instrumental*: la investigación cuando es usada como herramienta, es decir que el *policy maker* apoya directamente sus decisiones en ella, de manera que una investigación específica tiene un impacto concreto sobre una determinada política. (Court J. y Young J. 2006). Tanto en lo que refiere a los ensayos de escenarios de focalización como a la recopilación de experiencias regionales e internacionales, la investigación realizada fue la base de las políticas estratégicas que se presentarían en el nuevo plan: las Asignaciones Familiares, conjuntamente con una red más amplia de protección social con cierta ponderación en la población más vulnerable.

b) Modelo de relacionamiento

Una vez que se acercaba la fecha de finalización que el gobierno había anunciado para el PANES (2007), comenzó un proceso de discusión que involucraría tanto aspectos sociales como políticos. En este sentido, una de las preocupaciones fundamentales era la referida a la sustitución del “Ingreso Ciudadano”, una transferencia anual de cincuenta millones de dólares al año y de la cual dependían miles de personas, que careciendo de la misma volverían a estar bajo la línea de pobreza.⁵⁰ Paralelamente, el PANES no podía continuar, se había hecho especial hincapié en que era una política de carácter coyuntural, una política “de emergencia”, la cual finalizaría en dos años. De esta manera, se debía contemplar la problemática social existente con los compromisos políticos y las promesas electorales. El Estado debía sustituir esta transferencia por un nuevo plan, que debía atender compromisos más largoplacistas (trascender “la emergencia”) y ampliar el

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Información obtenida en entrevistas en profundidad con informantes calificados.

contingente de beneficiarios, pero sin olvidar a la población con mayores condiciones de vulnerabilidad, que dependía en gran medida de dicha transferencia. En este marco, se llama a participar al mencionado grupo técnico, compuesto por representantes del MIDES, BPS e investigadores (UdelaR) vinculados anteriormente al PANES.

Respecto a los ejes centrales del debate que caracterizaron este proceso, varios de ellos se señalan como preocupaciones compartidas tanto por el elenco político como por los agentes técnicos. Son destacados como ejes articuladores fundamentales del debate dado en torno al Plan de Equidad: **a.** Inter-institucionalidad y diseños institucionales, **b.** la necesidad de mantener políticas centradas en las situaciones sociales de vulnerabilidad, evitando el componente estigmatizador, y finalmente, **c.** compatibilizar políticas cortoplacistas con soluciones y perspectivas de largo plazo para los contingentes poblacionales más vulnerables.

Dichos ejes son elaborados a través de las sucesivas instancias entre los investigadores y los *policy makers*, dando lugar a un relacionamiento del tipo *interactive model* (Nutley, Walter and David 2007). Así, la “buena práctica”, que caracteriza a la relación PANES (MIDES) con la UdelaR, y que ha sido aún más satisfactoria en el PEQ, se explica -claro está- por la solidez y confiabilidad de los técnicos participantes, pero sustancialmente por la preocupación compartidas respecto a ciertos problemas.

Las problemáticas planteadas como centrales por ambos actores (técnicos y políticos), se verán luego claramente expuestas en el PEQ. En este, como se señalaba anteriormente, se ha ampliado la cobertura poblacional y la oferta de políticas, pero con importante sesgo hacia la población más vulnerable. Correlativamente, el “Consejo de Políticas Sociales”, así como la “Comisión de Seguimiento del PEQ” (en donde participan OPP, el MEF, BPS, MIDES y donde han sido invitados los investigadores de la UdelaR) recogen la discusión más centrada en la interinstitucional de las políticas y programas gubernamentales. Así, se hace notoria la mayor interrelación técnicos-políticos en el PEQ, en relación al PANES. La misma supuso la participación más activa de los *investigadores/la investigación* en muchas de las definiciones fundamentales del plan, a diferencia del PANES donde muchos de los componentes esenciales fueron producto de decisiones puramente políticas.

El caso de las Asignaciones Familiares ⁵¹

El tipo de modelo interactivo, dado en el PEQ, se ve claramente representado en el componente de Asignaciones Familiares, en el cual se conjugan: 1) una tradición de larga data de estudios sobre Asignaciones Familiares en Uruguay (fundamentalmente del Iecon e integrantes del ICP; las dos instituciones fundamentales que participaron en este proceso), 2) un componente político que contemple la vulnerabilidad (concentrada en los hogares con mayor cantidad de niños y adolescentes) sin estigmatización y 3) un componente de legitimidad por parte de la población uruguaya.

En cuanto al segundo de los mencionados, el nuevo sistema de Asignaciones Familiares continúa, al mismo tiempo que profundiza los cambios ya realizados en 1999 y 2004, en tanto se constituye como una prestación no contributiva (Midaglia 2007; Arim *et al.* 2009). Actualmente, los beneficiarios de dicho sistema, son aquellos hogares que tengan menores de 18 años, cumplan los requisitos de asistencia y presentan condiciones de vulnerabilidad social. ⁵²

En lo que respecta al tercero de los factores señalados, es de sustancial importancia señalar que contrariamente a la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de 1990 (CEPAL 2005; Rawlings 2005 en Amarante *et al.* 2012)⁵³, el sistema de Asignaciones Familiares constituye un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo. El mismo en razón de su longevidad, presenta un *silo* en la población uruguaya, no causa rechazo debido a que la población la reconoce como parte del sistema de protección social nacional. Así, a través de las AFAM, se sustituyó la transferencia de ingresos del PANES (Ingreso Ciudadano) por un nuevo componente, de carácter más permanente y que posee la virtud de estar ampliamente legitimado en la sociedad uruguaya.

⁵¹ La Asignación Familiar es una prestación económica brindada por el BPS a los hijos o menores a cargo de trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El tope de ingresos totales para recibir la asignación es de 10 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones) en hogares con hasta 2 niños. El mismo aumenta según la cantidad de hijos. Ver:

<http://www.bps.gub.uy/Madres/do/AsignacionFamiliar.aspx?menu=domadres>

⁵² Dicho componente de vulnerabilidad es mediante un sistema de puntaje que combina un conjunto amplio de características del hogar, a la manera de los *proxy means tests* seguidos por diversos programas latinoamericanos de transferencia de ingresos y por el propio PANES. Ver Arim *et al.* 2009.

⁵³ En Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (comp) 2012. Capítulo 2. “La selección de beneficiarios del PANES”. Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea.

c) *Oferta, demanda e intersección*

En cuanto a la *oferta* (Nutley, Walter y Davies, 2007) los factores de carácter más estable o permanente (“Calidad y credibilidad”, “Relevancia” y “Diseminación”), permanecen básicamente incambiados ya que la relación analizada en ambos casos se compone de los mismos actores: MIDES-Udelar. La *calidad y credibilidad de la investigación* se ve claramente representada en el reconocimiento de parte de los investigadores de sus dificultades técnicas, y la temprana solicitud de apoyo académico de expertos de universidades extranjeras (Rius 2012)⁵⁴. En cuanto al componente de *claridad* (el producto de la investigación tendrá más probabilidades de ser usado si los hallazgos son contundentes, difícilmente controvertibles, y están comunicados claramente: Nutley, Walter y Davies 2007), los *policy makers* notaron que existió una evolución en las capacidades de los investigadores para hacer sus argumentos entendibles al público no especializado, y, en particular, a las autoridades políticas del MIDES (Rius 2012), lo cual representa una mayor y mejor capacidad de utilización de investigación por parte de los agentes de conocimiento en el *policy making process*. Otro de los factores cambiantes a destacar recae en las diferencias respecto al *timeliness* (relación entre los tiempos de decisión políticas y los tiempos de la investigación) impuesto en cada uno de los procesos. Mientras que en el PANES primó “la lógica de la urgencia/emergencia”, impuesta por los compromisos electorales y por “la emergencia social”, en el caso del PEQ los tiempos eran otros. Se debía suplantar al PANES por una política que atienda la vulnerabilidad (y pueda sustituir el “Ingreso Ciudadano”) al mismo tiempo que amplíe la red de seguridad y tenga una impronta de más largo plazo (trascender la emergencia).

En cuanto a la *demanda* factores tales como: *la valoración de la investigación, la experiencia en investigación y la experiencia en el gobierno* (Nutley, Walter y Davies 2007), se reiteran respecto al PANES.

Finalmente, en lo que refiere a la *intersección* – vínculo entre oferta y demanda- (Nutley, Walter y Davies 2007), los factores presentes son básicamente los mismos aunque con una mayor intensidad y por tanto una incremento en la virtuosidad del vínculo. Tal es el caso del *contacto personal* (Nutley, Walter y Davies 2007), previamente existente en el PANES es incrementado a través de los sucesivos intercambios, que determinan mayores niveles de confianza en el PEQ. A decir de uno de los entrevistados: “(...) Y en el Iecon con cierta gente trabajamos más, con “Distribución y Mercado Laboral”, con esta gente tenemos falta de protocolos, de llamarlos por teléfono y

⁵⁴ *Ibidem*. Capítulo 8.

de discutir enfáticamente, son como una parte de nuestro comportamiento. Con los otros hay un vínculo más contractual que no va más allá” (...).⁵⁵

7. Síntesis: la participación de la investigación en el PANES y el PEQ

Cuadro II: Participación de la UdelaR en el PANES y el PEQ

	Plan de Emergencia Social	Plan de Equidad
Lugar del técnico o Comunidad respecto al Estado	<ul style="list-style-type: none"> Fundamentalmente Externo (convenios UdelaR-MIDES o en etapa antecedentes en instancias de intercambio-debate) 	<ul style="list-style-type: none"> Externo e Interno (técnicos llamados a nivel individual, pertenecientes a instituciones en vínculo con MIDES, y técnicos que pasaron desde fuera (UdelaR, ONGs) hacia adentro (secretarías o direcciones estatales)
Uso de la investigación en las Ideas fundamentales del plan	<ul style="list-style-type: none"> Escaso: definiciones nucleares esencialmente políticas (políticas monetarias focalizadas; “Ingreso Ciudadano”) Indirecto: gradual y acumulativo 	<ul style="list-style-type: none"> Alto: discusiones técnico-políticas previas, plasmadas posteriormente en el diseño del Plan Directo: definiciones políticas y técnicas interrelacionadas en forma constante

Fuente: *elaboración propia*

En cuanto a la reciente creación del MIDES, esta presenta la doble condición de ventaja y problema. Por un lado, las carencias en lo que respecta la falta de una burocracia propia, las carencias en los sistemas de información y la clásica sectorialidad en que se estructura la provisión pública social en nuestro país, constituirían factores obstaculizadores en el proceso de implementación del PANES. No obstante, la ausencia de una burocracia propia facilitó, a su vez, el llamamiento a los investigadores de la UdelaR, a la vez que permitió que se dieran lógicas de carácter más horizontal en el proceso (Rius 2012).

La UdelaR contaba con cierta acumulación de conocimiento sobre las características de la población nacional, un amplio abanico de técnicos con distintas áreas de *expertis* y un profundo conocimiento sobre experiencias modernas de protección social, de similares características a la que se trataba de ensayar en Uruguay. La “oportunidad” (Rius 2012: 86) creada a partir de reciente creación del MIDES, permitió acumulaciones importantes para ambos actores y cimentó un importante basamento del vínculo UdelaR-MIDES. A los equipos universitarios les permitió acercarse, a su vez, a un conjunto de información estatal de sustancial relevancia para la investigación. Correlativamente, la participación de los grupos universitarios se realizó sin descuido de su independencia técnica (Midaglia 2012). Estos, debieron aprender a compatibilizar dicha independencia con el respecto de las propias lógicas y tiempos que el ámbito político demanda.

⁵⁵ Político, MIDES.

Cuadro III:

Investigaciones vinculadas al diseño del PANES y el PEQ: de manera directa (iniciativa estatal) o indirecta (uso de investigación como insumo para la promoción de políticas públicas)

		PANES	PEQ
Tareas encomendadas desde iniciativa estatal		<ul style="list-style-type: none"> Repertorio de Políticas Sociales (ICP, UdelaR) La selección de beneficiarios del PANES (Iecon, Udelar) El trabajo de campo y la generación de sistemas de información (DS, TS: Udelar) IESTA, formulario de acceso al PANES y evaluación de la población que efectivamente ingresaba al mismo (UdelaR) CESIU (UdelaR) 	<ul style="list-style-type: none"> Ensayos de escenarios de focalización de Asignaciones Familiares (ICP, Iecon: UdelaR) Recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una "Malla de Seguridad Social" (ICP, Iecon: UdelaR)
Uso de Investigación como insumo (indirecto) para políticas públicas	Investigaciones	<p>- (1986) Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym, , La infancia en el Uruguay 1973-1984</p> <p>-Estudio de Juan Pablo Terra sobre infantilización de la pobreza (1989)</p> <p>- (1999) Desarrollo Humano del Uruguay, por Ruben Kaztman y Fernando Filgueira</p> <p>- (1999) La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1997, por Andrea Vigorito</p> <p>-(2000) Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay. Juan José Calvo. Unidad Multidisciplinaria, UdelaR</p> <p>- (2001) Panorama Social de la Infancia , por Kaztman y Filgueira, 2001, IPES, UCUDAL)</p> <p>-(2002). Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documentos de Trabajo Nro.6. Amarante, Verónica ; Vigorito, Andrea ; Bucheli, Marisa; Furtado, Magdalena</p> <p>-(2003). The Multiple Dimensions of Poverty. Andrea Vigorito</p> <p>-(2004) Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema, por Gustavo De Armas</p> <p>↓</p>	<p>-(2000) Estudio sobre cobertura y alcance de las Asignaciones Familiares (Iecon)</p> <p>- (2005) El impacto de las asignaciones familiares sobre la pobreza y la distribución del ingreso en los años recientes, Andrea Vigorito. Organiza: Unicef</p> <p>- (2005) Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay , informe realizado para el BID, por Verónica Amarante, Andrea Vigorito y Rodrigo Arim</p> <p>-(2006) Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay, por Andrea Vigorito y Rodrigo Arim. Financia: Banco Mundial</p> <p>- (2007) Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares en Uruguay, por Goia De Melo, Verónica Amarante y Andrea Vigorito. Organiza: OIT</p> <p>-(2008) ENIA. Reflexiones sobre la relación entre la "Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia" y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030. Consultoría Financiadora: INFAMILIA. Autores: Carmen Midaglia (Sustentabilidad democrática), Gustavo De Armas (Sustentabilidad Social), Juan José Calvo (Sustentabilidad Demográfica)</p> <p>↓</p>
	Intervención en <i>policy making process</i>	<p>-Debate en los años '90 y agudizado luego de la crisis de 2002, sobre la "infantilización de la pobreza". Énfasis en la vulnerabilidad asociada a la infancia-juventud, en el PANES</p> <p>-Insumo de cara al fortalecimiento de las AFAM</p>	<p>-Cambio en el sistema de Asignaciones Familiares</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a informantes calificados

Cuadro IV:

Participación de la investigación social en el *policy making process* del PANES y el PEQ

	Ideas y conceptos en debate	Idea devenida en componente de los planes	Instituciones y organizaciones de promoción de conocimiento e investigación involucrada(s)	Racionalidad predominante: uso conceptual - instrumental	Uso estratégico - táctico	Modalidad de relacionamiento: investigación social-policy makers
PANES	Focalización en población más vulnerable (ante "emergencia social")	• Ingreso Ciudadano	X	X	Táctico: lógica esencialment e política	<i>Tactical model</i>
	Formatos institucionales: integralidad de políticas	• Creación MIDES	El Abrojo FESUR	Conceptual: (investigación se "derrama" gradualmente e inspira cambios en políticas)	Estratégico: lógica esencialment e técnica	<i>Enlightenment model</i>
		• "Repertorio de Políticas Sociales"	UdelaR	Conceptual	Estratégico	<i>Problem-solving model</i>
PEQ	Beneficiarios	• Número de beneficiarios • Selección de beneficiarios	Sin basamento teórico UdelaR: lecon	Conceptual	Híbrido: Táctico-Estratégico	<i>Problem-solving model</i>
	Universalismo con focalización subsidiaria (sustitución de "Ingreso Ciudadano")	• Asignaciones Familiares	UdelaR: ICP, lecon	Instrumental (apoyo directo en la investigación)	Híbrido: Táctico-Estratégico	<i>Interactive model</i>
	Focalización con universalismo: ampliación del abanico de políticas sociales	• Matriz de Protección Social: I) la reforma tributaria; II) la reforma de salud; III) revisiones de las políticas de empleo; IV) nueva política de vivienda y hábitat; V) la reforma educativa; VI) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos.	UdelaR: ICP, lecon	Instrumental	Híbrido: Táctico-Estratégico	<i>Interactive model</i>
	Inter-institucionalidad de políticas y programas	• "Consejo de Políticas Sociales" • "Comisión de Seguimiento del PEQ" (OPP, el MEF, BPS, MIDES e invitados investigadores de la UdelaR)	UdelaR: ICP, lecon	Instrumental	Híbrido: Táctico-Estratégico	<i>Interactive model</i>

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas en profundidad a informantes calificados y análisis de documentos

8.- La investigación social y los planes de lucha contra la pobreza

Las ideas no son frutos que nacen en el vacío. Nacen y adquieren sentido a través de la compleja relación con cadenas causales de sentido en las cuales están inscriptas (Béland y Cox 2011: 6). Se tornan campos de interpretación válidos en un determinado contexto, delimitando el campo de lo posible de ser pensado; los términos en los que se estructura el debate.

Surgen aquí dos interrogantes, *¿a quién debe convencer esta respuesta?; ¿quiénes son los actores que definen lo pensable? ¿Con qué problema se encuentra esta pregunta dialogando?*

Respecto al primero de los interrogantes planteados, los actores a ser convencidos varían en cada etapa del proceso de generación y promulgación de las políticas (Sikkink 1991 en Panizza 2002). En una primera etapa, la persuasión debe efectuarse fundamentalmente entre los expertos miembros de una determinada comunidad epistémica (aliada). Posteriormente este marco ideacional debe extenderse a un conjunto de actores diversos, líderes políticos, militantes y votantes, estableciéndose diversos canales sobre los cuales circulan estas ideas (medios de comunicación, campañas electorales, informes-investigaciones técnicas, encuentros político-académicos, seminarios, conferencias, Think Tanks afines al elenco político, organizaciones de la sociedad civil, entre las más destacadas).

En cuanto al segundo de los mencionados, Hall (1989; 2003) afirma que el marco de ideas en el cual operan los formuladores de políticas definen más que sus metas e instrumentos; define los propios problemas a tratar.

La hegemonía supone ciertas identidades y prácticas comunes que establecen fronteras de “lo pensable”. Estos supuestos, contenidos dentro de dicha frontera suponen la exclusión de otras ideas alternativas. Cuando el orden vigente deja espacios y demandas vacías que no pueden ser hegemonizadas (Panizza 2002) se abre la brecha necesaria para cuestionar el orden vigente y allí nuevos marcos ideacionales disputarán la hegemonía. ¿Qué determina un ganador? En definitiva, el complejo discursivo que se tornará hegemónico será aquel que sepa dialogar con los problemas económicos y sociales que dejaron en jaque al paradigma anterior y que son percibidos como centrales en un contexto específico (Panizza 2002: 9; Hall 1989: 369).

La definición de la “idea de emergencia” (data de 1997-98 en un contexto de crecimiento económico) se define como problema en un marco ideacional donde nace también la comunidad epistémica en estudio; las respuestas “al fracaso neoliberal”.

Los vacíos dejados por la “mano invisible” generaron su “subversión”; el resurgimiento de la planificación ocupa el centro de la escena en una concepción compartida por actores tan diversos como organismos internacionales y partidos políticos de izquierda. Este nuevo paradigma de pensamiento es presentado como una nueva fase hacia un giro institucionalista, donde en el lugar preponderante pasa a ubicarse la ingeniería social.

Así, “el problema” fue en los años cincuenta, en Uruguay y la América Latina, en la percepción de expertos y políticos la industrialización (Sikkink 1991 en Panizza 2002: 9), en los ochenta el problema nuclear había virado hacia la inflación y la deuda externa (Panizza 2002: 11), en los noventa el Consenso de Washington puso en el centro de la escena la liberalización, la privatización y la desregulación. La “era progresista” supondrá la pobreza y exclusión como problemas centrales, una vuelta a la intervención del Estado en la sociedad, articulado este nuevo discurso con la creciente importancia de economistas, pero también de sociólogos, politólogos y otros científicos sociales, a decir de Markoff y Montecinos (1994) los “administradores de incertidumbre”, frente a las nuevas problemáticas ahora devenidas centrales.

Como se ha señalado, las ideas adquieren su sentido en el marco de ciertos discursos, plasmados en artículos académicos, discursos políticos, informes técnicos, publicaciones, leyes, etc. La capacidad de respuesta a los problemas coyunturales identificados como fundamentales y el progresivo convencimiento de elites económicas y políticas, militantes, votantes y comunidades epistémicas, a través de los medios recién mencionados da lugar a la institucionalización de discursos que se vuelven predominantes en un momento dado. Una vez institucionalizados estos discursos, se consolida una fuente de poder, que la reafirma. Mas, este poder depende, a su vez, de la vigencia de estos discursos y su articulación con otras “nuevas ideas” que respondan a “nuevos problemas” coyunturales. Así, la “emergencia social” supo ser uno de los eslóganes electorales fundamentales de la izquierda política en Uruguay, que actuó como eje fundamental de un discurso que disputaba hegemonía. Posteriormente, las crisis económicas dadas en diversos países de América Latina, serán catalizadoras de la hegemonía de dicho discurso que pondrá en el primer plano la ingeniería social. Las políticas de lucha anti-pobreza se tornan en eje de la escena y de entre ellas las transferencias monetarias condicionadas, políticas ampliamente rechazadas por la izquierda sesentista y su tradición universalista.

La articulación con “nuevas ideas”, por su parte, será central en la institucionalización y fortalecimiento de este nuevo paradigma. Así, al “viejo” (pero actualizado) compromiso con la “emergencia social” le seguirá el compromiso con “nuevos” problemas y demandas actuales, que se

verán plasmadas en El Plan de Equidad. En este sentido, problemáticas sociales no contemplados anteriormente por la izquierda adquirirán un rol central, tales como: género (“Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos”), diversidad sexual (“Agenda de Políticas Sexuales y Diversidad Sexual”), afrodescendientes (Departamento de Mujeres Afrodescendientes, INMUJERES), entre otros.

9.-La participación de los organismos internacionales

Los programas de combate a la pobreza fueron prioridad en la política de los nuevos gobiernos progresistas, a partir de los primeros años del presente milenio. La política del gobierno de Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil (2001), de Néstor Kirchner en Argentina (2003), de Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y de Fernando Lugo en Paraguay (2007), se vieron rubricadas por la implementación de transferencias monetarias condicionadas. Dichos programas, fueron las modalidades más extendidas que sobrevinieron a la lógica mercadocéntrica noventista, bajo la cual primaba la visión de un Estado más prescindente con relación a las necesidades de la población. Estos programas se caracterizan por dos componentes fundamentales, a saber: entregas en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica, y la exigencia por parte de éstas una determinada contraprestación en áreas vinculadas al desarrollo del capital humano (principalmente: educación, salud y nutrición). Frecuentemente conviven con políticas de perfil universal, que constituyen el núcleo central de las políticas sociales. En general, inscriptos en un nuevo diálogo con las organizaciones internacionales, estos planes adquieren la mayor parte de sus recursos a través del financiamiento internacional, básicamente del Banco Mundial o del BID (Mirza *et al.* 2010).

En el caso uruguayo, el BID y el BM, han tenido una significativa presencia en los planes en estudio. El financiamiento del PANES proviene de un préstamo del BID, que tiene la cualidad de venir al Ministerio de Economía y Finanzas con monto asignado específicamente para el PANES, para la mejora del INE, para la generación del sistema único de indicadores nacionales y para los gobiernos departamentales a través de OPP.⁵⁶

El BM, también supo ejercer una destacada intervención en ambos planes. En el PANES fue un importante promotor de instancias de intercambio y debate entre la fuerza política de izquierda y los gobiernos progresistas regionales. Estos encuentros previos a la creación del MIDES (2004-2005) fueron en su mayoría organizados por dicha institución.⁵⁷ ¿Cuál fue el saldo

⁵⁶ Información obtenida en entrevista con Lauro Meléndez.

⁵⁷ Información aportada por Lauro Meléndez, Sebastián Pereyra y Marianela Bertoni.

de estos encuentros en el PANES? En primer lugar, la popularidad y éxito político de “Bolsa Familia” ponía sobre la mesa la necesidad de búsqueda de un “buque insignia” por parte del Frente Amplio. Por otra parte, el intercambio de buenas y malas experiencias evidenciaba la necesidad de compatibilizar instrumentos de políticas focalizadas con universalistas, poniendo el énfasis en la no-estigmatización.

El BID, también promovió instancias de intercambio, así se dieron lugar a rondas de debate en el año 2005, con quienes serían los futuros gobernantes. El saldo de dichos encuentros fueron *oriented papers*, documentos a medida sobre economía, políticas sociales, educación y otras áreas con las cuales el BID tiene operaciones en el país. Estos documentos están exentos de condicionamientos, mas son un insumo fundamental en la generación de agenda de los *policy makers* y base sustancial en la formulación de políticas.

En el PEQ, la intervención del BM y el BID es de carácter más indirecto pero no menos importante, siendo ambas fuentes financiadoras de las investigaciones que desde hace varios años vienen realizando las comunidades epistémicas aquí intervinientes. No obstante, tal como es presentado en el cuadro III, la promoción de estas investigaciones –insumos del PEQ- por parte del BID o el BM, no superan cuantitativamente a la financiación estatal o de otras fuentes como Unicef, OIT, etc.⁵⁸

Respecto a los condicionamientos exigidos por el BID, estos han sido de dos tipos. El primero refiere estrictamente a capacidades técnicas. El BID no consideraba que el MIDES tuviera la capacidad de cumplir con determinadas tareas, como la construcción del registro único de beneficiarios, aspecto de sustancial importancia en el Plan. En este punto, lo actores reconocen clave la alianza entre el MIDES y la UdelaR, así como la alianza MIDES-BPS. Es decir, la ausencia de capacidades del MIDES, por ser tan reciente, será aportada por otros sectores del Estado (UdelaR fundamentalmente). Adicionalmente, la cuestión no residía únicamente en convencer al BID, sino al interior del propio Estado (MEF, OPP), custodio de esos fondos.

La solidez académica del trabajo de ciertas áreas de la UdelaR (como el Iecon) constituirá así una “garantía” tanto para el BID y el BM, como al interior del propio Estado. (Rius 2012).⁵⁹

El segundo tipo de condicionamiento, sería más de índole ideológico-metodológico; la exigencia de contraprestaciones, componente que en la práctica no fue cumplido. Algunos de los

⁵⁸ El BM es un importante financiador de los programas sociales impulsados por el FA, actualmente este financia parte del SIA (Sistema de Información Integrado del Área Social), encuesta panel para el BPS, entre varios otros.

⁵⁹ En Amarante y Vigorito (coomp) 2012. Capítulo 8.

actores involucrados atribuyen este incumplimiento a carencias institucionales del MIDES, mientras otros argumentan que se decidió explícitamente no cumplir con dicho requerimiento.

Al respecto, señala uno de los entrevistados:

*“No es que no las cumplimos, es que desde el punto de vista ideológico algunas contraprestaciones de tipo punitivas nosotros preferimos utilizar un concepto de contraprestaciones de promoción. O sea si un integrante de la familia no iba a la escuela era ir a ver qué pasaba con ese escolar, y no sacarles la prestación, que era de alguna manera lo que proponía el BID”.*⁶⁰

¿Difusión de políticas?

De la significativa presencia de TMC en la región, se deriva la interrogante acerca de ¿cuánto hay de *policy diffusion* en el PANES y el PEQ? (Marsh and Sharman 2009).⁶¹

Podría argumentarse, que la presencia de los programas de lucha contra la pobreza (y especialmente las TMC en estos contenidos) en Uruguay, son producto de la imitación de los programas anteriormente impulsados por sus pares progresistas o bien que dichos programas son el producto de la difusión de políticas, a través de presiones coercitivas (asociadas al financiamiento), ejercidas por organismos internacionales.

En el presente trabajo, y según se deriva del proceso de investigación realizado, se señalará que el proceso demuestra ser más complejo. La presencia simultánea de TMC en América Latina y su convivencia con políticas universalistas, bajo programas de combate a la pobreza en los gobiernos progresistas, se explica más como las respuestas de un nuevo paradigma ideacional al “fracaso neoliberal” que como imposición externa. El debate local da cuenta de esto, así como las especificidades que cada uno de los planes mencionados detenta en cada país.

Como en el apartado anterior se mencionaba, el complejo discursivo que se tornará hegemónico será aquel que sepa dialogar con los problemas económicos y sociales que dejaron en jaque al paradigma anterior y que son percibidos como centrales en el nuevo contexto. Como sabemos, *correlación no es causalidad*. En este sentido, la respuesta progresista inserta en un nuevo paradigma ideacional, responde a las respuestas similares ante problemas evidenciados por el paradigma anterior. La hegemonía de este nuevo discurso también puede verse representada en los

⁶⁰ Político, MIDES.

⁶¹ Una de las definiciones más citadas de transferencia de políticas es la realizada por Dolowitz y Marsh (2000, p 5), estos lo definen como: “*knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting*” (En Marsh and Sharman 2009: 2).

organismos internacionales que promueven ideas radicalmente opuestas a las promovidas en la década del noventa.

Consistentemente, con el modelo ontológico aquí planteado (institucionalismo discursivo) y su foco en las ideas como generadores (dinámicos) de cambio, se hace hincapié en el poder de las ideas, mas sin perder de vista que no todos los jugadores tienen la misma incidencia y que claro está, el poder económico y simbólico de los mismos les confiere un lugar preponderante en la definición primaria de los marcos ideacionales. Decir que las ideas son el factor de cambio, no es sinónimo de decir que todos los actores son potenciales constructores de estas. Contrariamente, la construcción de discursos involucra complejos procesos de poder desigual entre los actores, lo cual ubica a los organismos internacionales y los gobiernos regionales como actores preponderantes en la construcción de este nuevo marco de pensamiento.

Si bien es cierto, que no parecen existir presiones coercitivas (del tipo “aplicación de recetas”) por parte del BID o el BM, y que la principal condición exigida (las contraprestaciones) en la práctica no ha sido cumplida, esto no exime a dichas instituciones de su rol cardinal en tanto fuerza propulsora y promotora de cambios. Estas, además de ser las principales fuentes de financiamiento (BID), son las principales promotoras de instancias de intercambio regional (BID, BM), e importante fuente de financiación de las principales investigaciones que alimentaron conceptualmente ambos planes (BM).⁶² No obstante, si bien las élites políticas y las comunidades epistémicas locales que promueven estas políticas, se construyen y agrupan en diálogo con estas ideas, paulatinamente, en el proceso de intercambio político y técnico, estas adquirirán sus propias especificidades locales.

10.- Reflexiones finales

Investigación social-políticas públicas: una relación dinámica y compleja

Al comenzar este trabajo, se presentaban una serie de interrogantes a ser respuestas. El primer conjunto de ellas, de índole descriptiva ha sido resuelto a lo largo del análisis. En cuanto al segundo conjunto de interrogantes, se han expuesto ya, varios de los factores diferenciales que hacen a la relación *investigación-política*, en los casos en estudio. Cabe aquí, sin embargo, realizar varias puntualizaciones y plantear algunas discusiones devenidas del análisis realizado.

Respecto a la intersección entre *policy makers* y técnicos, se presentan como factores fundamentales, en primer lugar las confianzas personales mutuas, basadas en el contacto personal

⁶² Ver Cuadro III.

o la experiencia previa de trabajo conjunto. En este punto, la existencia de redes de confianza previas, facilitadas a través de agencias promotoras de conocimiento tales como Think Tanks u otras, así como la presencia de instancias de intercambio técnico-político (seminarios, publicaciones) relativamente frecuentes se presenta decisivo. A su vez, la intersección es facilitada por la presencia de cierto abanico de intereses compartidos de índole político-ideológica por la cual los agentes técnicos son o bien invitados a participar de manera directa o bien ejercen una participación indirecta a través de la producción de investigaciones posteriormente utilizadas como insumo de políticas públicas por los *policy makers*.

Por otra parte, y según se deriva del proceso estudiado, el rol del investigador y la investigación social, está determinado en gran medida por cierta lógica de acción política. Esto es, los *policy makers* en virtud de las redes a las que pertenecen, la situación contextual, su matriz ideológica, etc., detentan cierta lógica de acción política que permite un determinado formato de intervención técnica. Así, distintos tipos de intervención técnica predominante: políticas públicas construidas con ONGs, políticas públicas construidas con consultores, políticas construidas desde el Estado y por los organismos del Estado, entre otros, suponen distintos productores de conocimiento operando y distintos formatos de acción política. Esto se ve claramente ejemplificado en la participación de los investigadores pertenecientes a la UdelaR en los planes en estudio, por oposición a los formatos de intervención y técnicos imperantes en la década de los noventa. De hecho, desde la apertura democrática la UdelaR sostuvo diversos vínculos con la Administración Central y los Entes Autónomos y Servicios descentralizados del Estado. Empero, no solo en la amplia mayoría de los casos no se concretaron acuerdos permanentes de colaboración mutua, sino que a su vez en algunas áreas de conocimiento, la UdelaR recibía algunos vetos explícitos y/o implícitos (Midaglia 2012: 74).⁶³ Correlativamente, el formato de intervención en este período parecía ser más “amigable” a la contratación de consultores individuales.

Asimismo, la relación investigación social-políticas públicas, está matizada por contextos variables que también ejercen influencia, como ser situaciones socioeconómicas (la emergencia social post crisis) o bien compromisos electorales y eslóganes partidarios (la búsqueda de un “buque insignia”).

En otro orden de interrogantes, cabe interrogarse acerca de las características específicas detentadas por el elenco frenteamplista. La pobreza, exclusión y vulnerabilidad/es, y su corolario: las políticas de combate a la pobreza e inequidad, han sido y son banderas por excelencia de la

⁶³ En Amarante et al. (coomp). Capítulo 5.

izquierda política y por ende podrían suponer lógicas de relacionamiento *investigación-policy-making process* específicas. En este sentido, parece pertinente interrogarse acerca de: *¿qué características presenta la relación entre investigación y políticas públicas en el actual gobierno, en materia energética, en salud o en educación u otras? ¿Presentan similares caracteres o cada área detenta sus propias especificidades?*

Por otro lado, se constata que el Frente Amplio, detenta un creciente vínculo con agencias de conocimiento⁶⁴, al menos en materia de políticas sociales. Los factores referentes a las características de la *oferta*, la *demanda* y el vínculo entre ambas, parecen indicar el mantenimiento e incluso fortalecimiento de tal relación. Más, ¿qué supone esto a largo plazo? A través de los cimientos actuales (coyunturales) señalados, *¿se podrá generar en el Estado acumulaciones en materia de relacionamiento interinstitucional, las cuales supongan un vínculo entre diversas agencias estatales con cierta permanencia temporal? ¿Se generará a través del relacionamiento-actual- de la UdelaR con diversas secretarías de Estado el back up necesario para el mantenimiento del vínculo en el largo plazo?*

Finalmente, suponiéndose creciente el vínculo estudiado *¿qué implicancia tendrá esto para los propios productores de conocimiento?* La adecuación de la investigación a los requerimientos de los *policy makers* ha sido señalado como factor fundamental en la virtuosidad de este vínculo. Sin embargo, esto también podrá tener implicancias en materia de pensamiento y en el tipo de pensadores dominantes. Parece dable indicar la progresiva sustitución del “intelectual de tipo generalista” de quien nos hablaba Bobbio por el intelectual moderno dedicado a mayormente a la resolución de problemas concretos.⁶⁵ Mas, si la “adecuación a la práctica” de los investigadores es tal y cada vez mayor esto podría afectar a la propia renovación del pensamiento y las ideas.

¿Quedarán vestigios del modelo de intelectual caracterizado por la crítica, la duda sistemática, y el diálogo libre, bajo un predominio absoluto del intelectual real, productor de criterios orientados a repercutir en la realidad social?

La pérdida de distancia y la crítica del ámbito político, de la que nos advertía Bobbio (1998) se presenta imprescindible para el pensamiento y la circulación de ideas, partiendo del entendido de que al fin y al cabo “no hay verdad sin libertad”. El entendimiento de que toda

⁶⁴ Por más información al respecto Ver Anexo I, P. 57.

⁶⁵ Norberto Bobbio en Díaz, 2005: 1.

creación intelectual esta permeada por la relaciones sociales y el contexto sociopolítico en la que está inmersa supone la impostergable reflexión entre la “adecuación a la práctica” y la libertad de pensamiento, y sus implicancias en la propia democracia.

Referencias bibliográficas

Abelson, Donald (2006). *A Capitol Idea*. Canadá. McGill-Queen's University Press.

Adler, Emanuel y Haas Meter (1992). "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program". En: *International Organization*. vol.46, Nro.1. P.367-390.

Adler, Emanuel y Bernstein, Steven (2005) "Knowledge in power: the epistemic construction of global governance" En: *Power in Global Governance*. Cambridge University Press. P. 296.

Amarante, Verónica; Vigorito, Andrea (compiladoras) (2012). *Research and Public Policy . The Collaboration Between Universidad de la República and MIDES for Implementation of PANES in Uruguay*. PEGNet. Disponible en: <http://www.pegnet.ifw-kiel.de/announcements/PANESbook%20EN%20PEGNET%20Sept%202012.pdf>

Autores: Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea; Midaglia, Carmen; Rius, Andrés; Riella, Alberto; Labat, Juan Pablo; Holz, Ida.

Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo; Vigorito, Andrea (2009). "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión". En: *Serie políticas sociales*. CEPAL. Naciones Unidas. División de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/35285/sps146-LCL3002.pdf>

Béland, Daniel; Cox, Robert (Eds) (2011). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York. Oxford University Press. "Ideas and Politics". Introduction: P. 3-22. Part I, "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism": P. 47-65.

Bobbio, Norberto (1998). *La duda y la elección* en su traducción española. Paidós.

Caballero, Sergio (2009). "Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana". En: *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Vol. 4. Disponible en: http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/doctorado/Seminario de Investigadores

Camou, Antonio (1997). "Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". En: *Nueva Sociedad*. Nro. 152. P. 54-67

Carden, Fred (2009). *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona. Icaria.

Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo; Midaglia, Carmen (2010). “El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Estado, Gobierno, Gestión Pública. En: *Revista Chilena de Administración Pública*. Nro. 16. P. 123-154.

Court J. y Young J. (2006) “Bridging research and policy: Insights from 50 case studies”
En: *Evidence and Policy* 2, Nro. 4. P. 439-462. London, UK. ODI Working Paper. Disponible en:
http://impact.cgiar.org/pdf/38.Bridging_research_policy_ODI.pdf

Díaz, Elías (2005). “Norberto Bobbio: La responsabilidad del intelectual”. Madrid. En: *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Nro. 28 .P. 37-49. Universidad Autónoma de Madrid.

Garcé, Adolfo

_ (2006 a). “Una interfase estrecha e inestable. Partidos políticos y think tanks en Uruguay”. En: Garcé, Adolfo y Gerardo Uña (coordinadores). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. P. 293 - 316

_ (2006 b). “Una experiencia de incidencia de la ONG El Abrojo. La Mesa Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales y la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (2003-2005)”. En: *Programa Alianza de la Sociedad Civil*. Montevideo. Disponible en:
www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=370

_ (2011). “Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas”. En: *Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. P. 345 – 367. Organizadores: Norma Correa Aste y Enrique Mendizabal.

Hall, P.

_ (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.

_ (2003). “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research”. En: J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press. P. 373-404.

Markoff y Montecinos (1994). “El irresistible ascenso de los economistas”. En: *Desarrollo Económico*. Vol 34. Nro. 133. P. 3-29.

Marsh, David y Sharman, J.C. (2009). “Policy diffusion and policy transfer”. En: *Policy Studies*. Vol. 30, Nro. 3. P. 269_288. Routledge, part of the Taylor & Francis Group

Midaglia, Carmen

_ (2006). “El Plan de Emergencia”, en Informe de Coyuntura N° 6. *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Montevideo. Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.

_ (2007). “Plan de Equidad”, en Informe de Coyuntura N° 7. *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo. Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.

Mirza, Christian Adel (coord.); Lorenzelli, Marcos y Bango, Julio (2010). “¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR”. *Fundación Carolina*. Serie Avances de Investigación n° 36. Madrid. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/esES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI36>

Nutley, Sandra; Walter, Isabel y Davies, Huw (2007). *Using Evidence: How Research can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.

Panizza, Francisco (2002). “Discurso e Instituciones en la Reforma de la Administración Pública uruguaya”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. ICP. Montevideo.

Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Strazza, Luciano (2009). “Think Tanks y Pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México”. Documento de Trabajo N° 06/09. *Fundación Siena*. International Development Research Centre. Canadá

Documentos utilizados

1. Documento Plan de Equidad. Disponible en: www.inau.gub.uy/biblioteca/planequidad.pdf
2. Documento Plan de Emergencia. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=912&site=1&channel=blogFESUR> 2004 “Aportes comparados para el desarrollo de políticas sociales en Uruguay ante un nuevo gobierno: en la búsqueda de un buque insignia”.
3. Entrevistas utilizadas, campaña electoral 1999, en Radio El Espectador, por Emiliano Cotelo:
 - a. Entrevistada: Fanny Trylesinski.N. Espacio. “El Plan de Emergencia del E. Progresista es un impacto para hoy, y mañana hay que pagar la factura”. Lunes 20 de setiembre, 1999. Disponible en: <http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele09202.htm>
 - b. Entrevistados: Rodolfo Nin Novoa y Daniel Olesker. “El plan de emergencia que implementará el E. Progresista en caso de ganar las elecciones”. Martes 10 de agosto, 1999. Disponible en: <http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele08102.htm>
 - c. Entrevistados: Gerónimo de Sierra, Antonio Elías y Vicente Palermo. Expositores de Chile, Argentina y Uruguay participaron en el seminario sobre "Gobernabilidad, coalición y cambio institucional “del Centro de Estudios Estratégicos 1815. 13 de agosto, 1999. Disponible en: <http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele08134.htm>

4. Foro sobre mecanismos de coordinación de las políticas sociales en el marco del programa “Mañanas Complejas”. Agosto 14, 2003. Disponible en:
<http://www.diputados.gub.uy/rrpp/act2003/mcomplejas.htm>

5. *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009 (2004)* IV Congreso del Frente Amplio. Disponible en:
http://www.frenteamplio.org.uy/files/DOCUMENTO%20FINAL_IV%20Extraordinario%20H%C3%A9ctor%20Rodr%C3%ADguez.pdf

Lista de siglas:

Instituciones

- Iecon: Instituto de Economía <http://www.iecon.ccee.edu.uy>
- DS: Departamento de Sociología <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>
- ICP: Instituto de Ciencia Política <http://www.fcs.edu.uy/icp>
- UdelaR: Universidad de la República Oriental del Uruguay
- UCUDAL: Universidad Católica del Uruguay www.ucu.edu.uy
- BPS: Banco de Previsión Social <http://www.bps.gub.uy/>
- FESUR www.fesur.org.uy
- CINVE Centro de Investigaciones Económicas <http://www.cinve.org.uy/>
- OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto www.opp.gub.uy
- BM: Banco Mundial
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

Planes, programas, componentes:

- PANES: Plan de Emergencia Social
- PEQ: Plan de Equidad
- AFAM: Asignaciones Familiares
- TMC: Transferencia Monetarias Condicionadas

Partidos Políticos

- FA: Frente Amplio
- PI: Partido Independiente
- PN: Partido Nacional
- PC: Partido Colorado

Anexos

**Anexo I:
Principales integrantes de la comunidad epistémica vincula al diseño del PANES y el PEQ**

	Profesión	Pertenencia institucional actual	Tipo de partición Función en el PANES		Tipo de partición Función en el PANES	
			Directa (Función)	Indirecta	Directa (Función)	Indirecta
Andrea Vigorito	Economista	lecon, UdelaR	Coordinadora del convenio UdelaR (lecon)-MIDES: asesoría técnica	Sí	1. Invitada a título personal a la comisión de discusión del Plan de Equidad. 2. Participante como integrante del lecon en la discusión de la transición de las Asignaciones Familiares 3. Integrante convenios lecon-MIDES, de asistencia de técnica para trabajar la implementación del Plan de Equidad, tanto en la selección del mecanismo de selección de beneficiarios, como ahora en la evaluación de Impacto	Sí
Verónica Amarante	Economista	lecon, UdelaR	Integrante del convenio UdelaR (lecon)-MIDES: asesoría técnica	Sí	1.Participante como integrante del lecon en la discusión de la transición de las Asignaciones Familiares 2.Integrante convenios lecon-MIDES, de asistencia de técnica para trabajar la implementación del Plan de Equidad, tanto en la selección del mecanismo de selección de beneficiarios, como ahora en la evaluación de Impacto	Sí
Rodrigo Arim	Economista	lecon, UdelaR (actual Decano de FCCEEA)	Integrante del convenio UdelaR (lecon)-MIDES: asesoría técnica	Sí	Director de Políticas Sociales, en OPP	No
Juan José Calvo	Economista , Demógrafo	UM, UdelaR Director del Fondo de Población de Naciones Unidas	No	Sí	No	No
Carmen Midaglia	Politóloga		Documento de balance de la discusión de las políticas de combate a la pobreza y la ciudadanía.	No	1. Invitada a título personal a la comisión de discusión del Plan de Equidad. 2.Coordinadora convenio ICP-MIDES sobre el repertorio de Políticas Sociales; construcción de un sistema de información acerca de la oferta pública social.	Sí
Gustavo De Armas	Sociólogo y Politólogo	Funcionario de Naciones Unidas, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y docente e investigador en la Universidad de	NC	Sí	No	Sí

		la República.				
Fernando Filgueira	Sociólogo	IPES, Universidad Católica del Uruguay	NC	Sí	No	No
Ruben Kaztman	Sociólogo	IPES, Universidad Católica del Uruguay	NC	Sí	No	No
Christian Mirza	Asistente Social y político	Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR con sede en Asunción	1999 a 2004: Coordinador de la Unidad de Programa FA, especialmente en Pobreza y Empleo, coordiné la elaboración de la propuesta final del PANES, 2005 a 2010, Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES y corresponsable del PANES, particularment e de los componentes Ingreso Ciudadano, Programa de Proyectos Productivos y Rutas de Salida	No	Coordinador de la elaboración, el diseño, la discusión y aprobación del Plan de Equidad en tanto Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES y Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.	No
Marcelo Boado	Sociólogo	DS, UdelaR	Coordinador (junto con Marcelo Boado) de la selección de los beneficiarios. Evaluación del PANES.	No	Evaluación de Asignaciones Familiares	No
Gustavo Leal	Sociólogo	(anterior El Abrojo) actual				
Eduardo De león	IDES					
Julio Bango	Sociólogo y político					
Juan Pablo Terra	Arquitecto	No	No	Sí	No	No

Nota: no se pretende aquí exhaustividad respecto a los miembros de la comunidad epistémica en estudio. Se mencionan varios de sus principales integrantes de acuerdo a: relevamiento a través de entrevistas a informantes calificados, análisis documental (Documentos Nro.: 1, 2 y 4).

Docentes de la Udelar que participaron en la colaboración con el MIDES:

Alesina, Lorena; Alves, Guillermo; Amarante, Verónica; Antía, Florencia; Arim, Rodrigo; Blanco, Ruy; Boado, Marcelo; Burdín, Gabriel; Castillo, Marcelo; Ceni, Rodrigo; De los Campos, Hugo; De Melo, Gioia; Di Pascua, Diego; Errandonea, Gabriel; Espíndola, Fabiana; Espino, Alma; Fernández, Lorena; Fernández, Tabaré; Ferrando, Mery; Flores, Manuel; González, Ma. José; Goyeneche, Juan; José Hein, Pablo; Holz, Ida; Machado, Alina; Manacorda, Marco (Queen Mary, Universidad de Londres); Mascheroni, Paola; Midaglia, Carmen; Miguel, Edward (Universidad de California en Berkeley); Miguez, María Noel; Notaro, Jorge; Riaño, María Eugenia; Riella, Alberto; Sienra, Mariana Sosa Ana; Vernengo, Adriana; Vigorito, Andrea; Zerpa, Mariana; Zoppolo, Guillermo.

Centros de Investigación internos al Frente Amplio.

- Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES): fundado en 1983 y perteneciente al Partido Socialista, el cual a partir de 1990, se desvinculó orgánicamente del PS, y hoy es una institución de vocación “progresista”, pero pluralista.
- En el año 1997 Seregni funda el Centro de Estudios Estratégicos 1815, y se cancela la personería jurídica de esta en el año 2005. En 2004, algunos de sus integrantes constituyeron el Centro de Estudios Estratégicos Ayuú, con la idea de mantener el trabajo de la institución impulsada por Seregni.
- En la década del 90, se fundó el Centro de Estudios Asamblea Uruguay, el cual se formó con la finalidad de desarrollar “iniciativas científicas en el campo social, económico y cultural”.
- En 2002, surgió desde algunas personalidades vinculadas al Movimiento de Participación Popular e independientes, el Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CADESYC), que estableció varios grupos de trabajo en áreas específicas.
- En diciembre de 2006 se creó la Fundación Liber Seregni, que se define como “un instrumento al servicio de la generación y difusión de ideas, vivencias y espacios de encuentro de la izquierda uruguaya, identificada con el FA”.
- En 2012, el presidente de ANCAP, Raúl Sendic, impulsó la creación de PU 2030, un espacio de reflexión “pensando en el país a largo plazo”, según lo definió el propio dirigente. PU 2030 conformó 13 grupos de trabajo (ver recuadro) que en agosto van a presentar las conclusiones finales y líneas de acción sobre todos los temas abordados.
- En 2013, se conformó la NAP, una asociación civil de aporte programático que trabajará en base a tres ejes temáticos: economía, políticas públicas y gestión, y derechos humanos. Uno de sus principales referentes es el ex ministro de Economía del gobierno de Tabaré Vázquez Álvaro García. PU 2030, en tanto, definió 13 grupos de pensamiento estratégico. El sociólogo Gustavo Leal es el coordinador general. Entre los coordinadores de los grupos se encuentran la economista Gabriela Mordecki en Políticas macroeconómicas; el demógrafo Juan José Calvo en Políticas de población y desarrollo; el economista Gustavo Bittencourt en Prospectivas sectoriales de desarrollo; la doctora Cristina Lustenberg en Primera infancia, desarrollo y crecimiento de las nuevas generaciones; el profesor Ricardo

Piñeyrúa en Convivencia, deporte y uso del tiempo libre; el director de Energía, Ramón Méndez, en Políticas de energía; el arquitecto Salvador Schelotto en Desarrollo de las ciudades; y el economista Juan Manuel Quijano en La estrategia de inserción internacional del Uruguay.

Anexo II. Lista de informantes calificados entrevistados

1. Alberto Riella

Sociólogo. Actual Director del Departamento de Sociología (DS), Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Coordinador (junto con Marcelo Boado) la primer instancia de participación del DS en el Plan de Emergencia.

2. Andrea Vigorito

Economista. Pertenencia institucional: Instituto de Economía (Iecon), Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR. Integrante del equipo: *Distribución y Mercado Laboral*. Participación ampliamente destacada en el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad.

3. Carmen Midaglia

Politóloga. Pertenencia institucional: Instituto de Ciencia Política (ICP), Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Participación en el Plan de Emergencia y especialmente destacada en el Plan de Equidad.

4. Christian Mirza

Asistente Social. Actual Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR con sede en Asunción.

Anterior (1999 a 2004) Coordinador de la Unidad de Programa FA, especialmente en Pobreza y Empleo, coordinó la elaboración de la propuesta final del PANES.

(2005 a 2010) Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES y corresponsable del PANES, particularmente de los componentes Ingreso Ciudadano, Programa de Proyectos Productivos y Rutas de Salida

5. Gabriel Lagomarsino

Economista. Integrante de la Secretaría técnica de la seguridad social, integro el Comité coordinador del CIA (Sistema de Información Integrada del Área Social).

Participó activamente en los primeros años de creación del MIDES, a través de su rol como asesor del presidente del Banco de Previsión Social (BPS).

Participó en el Plan de Equidad en: la Comisión de reforma tributaria del 2007, en Consejo de Políticas Sociales, como asesor del Equipo Técnico, etc.

6. Gustavo De Armas

Sociólogo y Politólogo. Productor de gran parte de su trabajo relacionado a la contribución al conocimiento científico sobre los procesos de formulación de las políticas públicas -en particular, las políticas sociales. Analista de Coordinación de Programas de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay. Docente e investigador del Instituto de Ciencias Política (ICP, UdelaR).

Amplia participación en las etapas previas de elaboración del PANES, uso de sus investigaciones como insumo para políticas.

7. Juan José Goyeneche

Contador Público con opción Estadística. Pertenencia al Instituto de Estadística (IESTA), Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR. Colaborador en el PANES en el marco del convenio MIDES-IESTA.

8. Juan Pablo Labat

Sociólogo. Actual Director de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

En el Plan de Emergencia participó en: la estructuración de evaluación y en el seguimiento y la implementación del trabajo de campo, digitación y generación sistemas de información, como coordinador de recursos humanos. Participación en la fase de Diseño del Plan de Equidad.

9. Lauro Menéndez

Asistente Social Familiar. Actual Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social. En el Plan de Emergencia participó como Director de Evaluación y monitoreo y conductor del “Programa de Mejoramiento del Habitar”. Coparticipó en el Consejo Nacional de Políticas Sociales del Plan de Equidad.

En esta entrevista también participan:

10. **Marianela Bertoni** (Directora de Evaluación del PANES) y
11. **Sebastián Pereyra** (Coordinación Evaluación y Monitoreo en PANES, actual Director de Integración Social)

12. Marina Arismendi

Maestra. Licenciada en Ciencias Sociales.

Ministra de Desarrollo Social en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010).

13. Pablo Mieres

Sociólogo, politólogo y abogado.

Pertenencia institucional: Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL).

Presidente del Partido Independiente (PI). Integrante del Nuevo Espacio antes de la creación del PI. Integrante de la Comisión Especial sobre Pobreza con fines de Diagnóstico (2000-2005).

Nota: Los audios de las entrevistas (formato .mp3) y sus correspondientes textos de desgrabación (formato .doc) están a completa disposición para quien los solicite a la siguiente dirección de correo electrónico: bvillegas@fcs.edu.uy

Anexo III: Pauta de Entrevista

Información personal

- 1.-Nombre
- 2.-Profesión
- 3.- Pertenencia institucional
- 4.-Actual trabajo/s
- 5.- ¿Ha usted militado activamente en algún partido político, gremio o sindicato? ¿En qué período?; ¿En qué ámbito? De existir, describir muy someramente trayectoria militante.
- 6.-De ser pertinente describir cargos y funciones desempeñados durante el gobierno del Frente Amplio.
- 7.- ¿Pertenece usted a alguna organización no gubernamental, esté ligada o no a asociaciones gremiales, políticas, etc., que tenga entre sus cometidos la investigación o promoción de conocimiento?

Vínculo con los Planes

- 8.- ¿Qué tarea desempeñaste en el PANES?
Nombre del cargo y funciones asociadas al mismo.
- 9.- ¿En el marco de que vínculo institucional fuiste contratado?
- 10.- Ídem para PEQ

Instancias previas

a.- Sobre campaña electoral 1999 (cuando corresponda)

- 11.- ¿Cuándo recuerda usted que comenzó a hablarse de la “situación de emergencia social” y la generación de un plan al respecto en el seno del FA?
- 12.- ¿Cuáles cree que fueron las principales líneas a debatir en el FA en torno a los componentes y modalidad de implementación del mismo?1 ¿Hubo acuerdo en la interna política del FA en cuanto a la implementación del Ingreso Ciudadano?

-En la campaña de 1999, se defendió fuertemente la integralidad de las políticas y la idea de que sean centralizadas en un único organismo, que inicialmente sería un organismo interno en la OPP (“unidad de desarrollo solidario”).

13.- ¿Cuál fue el proceso por el cual esta idea se dejó de lado para dar cabida a la creación del MIDES?

b.- Período 2002-2005.

14.- ¿Participó usted en alguna instancia previa –que haya o bien allanado el terreno u oficiado de insumo- para lo que luego sería el PANES?

¿Cuáles? ¿En qué fecha? ¿En el marco de qué tipo de instancia? (político, académico o ambas)

15.- Su invitación la anteriormente mencionada instancia fue en carácter de:

- a) Profesional en el área social
- b) Profesional en el áreas social simpatizante políticamente del Frente Amplio
- c) Político
- d) Militante activo

(Estas no se excluyen pueden señalarse varias complementarias en una misma persona)

16.- Ídem para el PEQ.

17.- ¿Cuánto cree usted que hay de aquellas primeras elaboraciones al efectivo Diseño de ambos planes?

Si considera que hay varios cambios

18.- Brevemente; ¿qué factores crees usted que propiciaron estos cambios?

19.- Si diferenciáramos analíticamente, aunque en la práctica no se ajuste exactamente, a la política pública como el resultado de cuatro etapas; ¿En cuál/es de estas etapas de ambos ha participado? (Señalar para cada Plan).

- a) Identificación y definición del problema: problematización de un asunto de la vida social y su definición.
- b) Formulación de la solución: objetivos y estrategias para solucionar el problema.
- c) Implementación: se indica el área administrativa estatal (u otros) responsable de la implementación y/o coordinación del programa.
- d) Monitoreo y evaluación

19.- Referido a la anterior pregunta; tu participación (en cada etapa según corresponda); ¿qué dirección prevaleció?

- a) desde la iniciativa estatal hacia ti como investigador
- b) desde la utilización de tus investigaciones como insumo para la promoción de políticas

20.- ¿Cuáles considera usted que han sido las investigaciones mayormente influyentes en el diseño del PANES y el PEQ? ¿Son estas investigaciones reconocidas tanto por el elenco técnico como por el elenco político involucrado? Desarrollar y justificar.

21.- ¿Cómo evalúa el vínculo entre técnicos y políticos en el marco del PANES?

-Conflictivo: Existen conflictos, divergencias en opiniones las cuales no son gestionadas. No existen adaptaciones y aprendizajes mutuos sino imposiciones del político hacia el *policy maker* en tanto ejecutor.

-Buena: efectiva producción de un impacto social tangible, positivo y duradero, constituyendo experiencias acumulables, que pueda servir de referencia a la propia entidad o a otras en un futuro. Se disponen de documentos de seguimiento de la práctica (memorias, informes de seguimiento, etc.) en todas sus fases (diseño, implementación y evaluación). Existen conflictos, los cuales son gestionados. Adaptación de los técnicos al los tiempos políticos.

-Muy bueno: Contiene los requerimientos anteriores y a su vez refleja un alto nivel en la calidad de la investigación, capacidad constructiva entre técnicos y políticos, a la vez que supone una *sustentabilidad duradera de la asociación*.

22.- ¿Y en el caso del Plan de Equidad?

23.-Describa en ambos casos, brevemente, el mencionado vínculo, sus encuentros, desencuentros, problemas, coincidencias, en cada caso según corresponda.

MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

24.-Previamente al PANES; ¿participó usted en medios de comunicación en el marco de instancias que tengan como eje la pobreza-desigualdad?

25.- ¿En qué medios? (televisión, radio, prensa escrita, Internet (blogs, páginas webs, revistas on line, otros)

26.- ¿Con que cuantía aproximada? Para los años 2002-2005, veces por año.

27.- ¿Cómo se definió la población objetivo del PANES?

Comunidades Epistémicas

28.-Definición: *redes de profesionales (generalmente nucleados en o en torno a una institución) que comparten tanto intereses académicos (áreas de estudio y líneas de abordaje) como afinidades*

de carácter ideológico (ubicación en el espectro izquierda-derecha). Debido a su reconocida experiencia (a nivel público, político y/o académico) inciden de diversas maneras (directas o indirectas) en el proceso de formulación de políticas públicas.

¿Podrías mencionarme las principales *Comunidades Epistémicas o Usinas de pensamiento* que cree que participaron en la etapa de *Diseño* del PANES?

(Describirlas; integrantes, pertenencia institucional como agentes individuales y de existir también nombrar pertenencia colectiva).

29.- Ídem para el Plan de Equidad.

Difusión de políticas

30.- ¿Participó en alguna instancia de intercambio de experiencias acerca de la implementación de políticas focalizadas en la región (Bolsa Familia, Chile Solidario, etc.)?

31.- ¿Existió alguna instancia previa de intercambio con los *Think Tanks* internos de los países de la región, en el marco de la reciente creación de la Red de Fundaciones Progresistas? (Integran la Red: Chile 21(Chile), CEPES (Argentina), Fundacao Perseu Abramo (Brasil) y posteriormente en 2008 El Frente Líber Seregni)

32.- ¿Cree usted que la adopción de políticas focalizadas de lucha contra la pobreza, en Argentina, Brasil y Chile ha *facilitado, propiciado o legitimado* la adopción de las mismas para el Frente Amplio en Uruguay?

Adicionadas en segunda ronda de entrevistas (por incorporación de nueva información y saturación de preguntas anteriores)

Relación Técnicos-políticos

¿Cuáles fueron las principales instituciones que proveyeron apoyo técnico en el PANES?

¿Qué rol cumplió la Universidad en este proceso? (¿En qué etapa del proceso participó?) ¿Cuáles fueron los cimientos de este vínculo? ¿Qué importancia tiene la tradicional cercanía ideológica de buena parte de la Universidad con el FA?

¿Qué importancia tienen la confianza personal en la elección del técnico?

¿Qué participación o rol cumplieron instituciones no gubernamentales como CINVE, El Abrojo u otras?

