

Think tanks y expertos en el gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005 - 2008)	Titulo
Gallardo, Javier - Autor/a; Garcé, Adolfo - Autor/a; Ravecca, Paulo - Autor/a;	Autor(es)
Montevideo	Lugar
Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República	Editorial/Editor
2009	Fecha
Documento On Line no. 1	Colección
Gobierno; Políticas públicas; Financiamiento; Recursos humanos; Think tanks; Uruguay;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170112024648/pdf_569.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



INSTITUTO DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE LA
REPÚBLICA.
MONTEVIDEO,
URUGUAY.

JAVIER GALLARDO, ADOLFO GARCÉ Y PAULO
RAVECCA

**THINK TANKS Y EXPERTOS EN EL
GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO
(URUGUAY, 2005 - 2008)**

DOCUMENTO ON LINE N° [01/09]
[JULIO 2009]

documentos de trabajo



ISSN: 1688-5058

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

Think Tanks y expertos en el gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005 - 2008) *

Javier Gallardo
Adolfo Garcé
Paulo Ravecca

* Los autores desean agradecer la cooperación de las instituciones y personas que completaron los formularios y respondieron nuestras preguntas. Un agradecimiento especial para la Oficina Regional de IDRC y a su director, Dr. Federico Burone, por apoyar especialmente la realización del trabajo de campo.

1. Introducción

El objetivo de este documento es contestar una amplia batería de preguntas sobre los Think Tanks en Uruguay. ¿Cómo son sus recursos humanos? ¿Cómo financian sus actividades? ¿Qué estrategias despliegan para diseminar los resultados de sus trabajos e influir en las políticas públicas? ¿Cómo evalúan y miden su incidencia política? ¿Cómo se relacionan con el gobierno del Frente Amplio? Para generar la información que permitiera contestar estas preguntas se envió un formulario a 21 organizaciones y se realizaron entrevistas en profundidad tanto a directores de Think Tanks como a políticos de distintos partidos. La lista de las organizaciones seleccionadas se presenta en la siguiente sección de este documento (7 institutos universitarios, 5 centros privados de investigación y 9 ONGs de perfil "advocacy"). Todas estas instituciones cumplen con la función básica que la literatura especializada le asigna a los Think Tanks: generan información, aportan insumos y procuran incidir en problemas de gobierno y en políticas públicas, aunque la proporción de tiempo y recursos asignada a cada una de estas tres tareas es variable. Como se verá, son pocas las instituciones que se ajustan a la tradición anglosajona tan sistemáticamente estudiada por autores como Donald Abelson.¹

2. Think Tanks en Uruguay: recursos humanos, financiamiento, incidencia

En la tabla siguiente presentamos la lista de las organizaciones relevadas. Para cada una de ellas se detalla el año de creación y se realiza una breve descripción de su actividad. Como puede verse, distinguimos tres tipos de organizaciones: institutos universitarios, centros privados y grupos de *advocacy*.

¹ Dejamos fuera de este relevamiento las estructuras del estado especializadas en planificación de políticas como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (que depende de la Presidencia de la República) y la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (que pertenece al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). Tampoco fueron incluidas algunas instituciones académicas importantes como el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales cuya actividad principal es la formación de profesionales y la investigación en el campo del Trabajo Social. No consideramos tampoco en esta oportunidad a las consultoras de Opinión Pública (cuyos datos y análisis tienen alto impacto durante la campaña electoral), dado que tienen una participación menor en el mundo de las políticas públicas. Finalmente, tampoco ha sido tomado en cuenta en esta investigación el proyecto *Dosmil30*. Pese a que su presencia en los medios no es desdeñable, el proyecto está aún en vías de institucionalización.

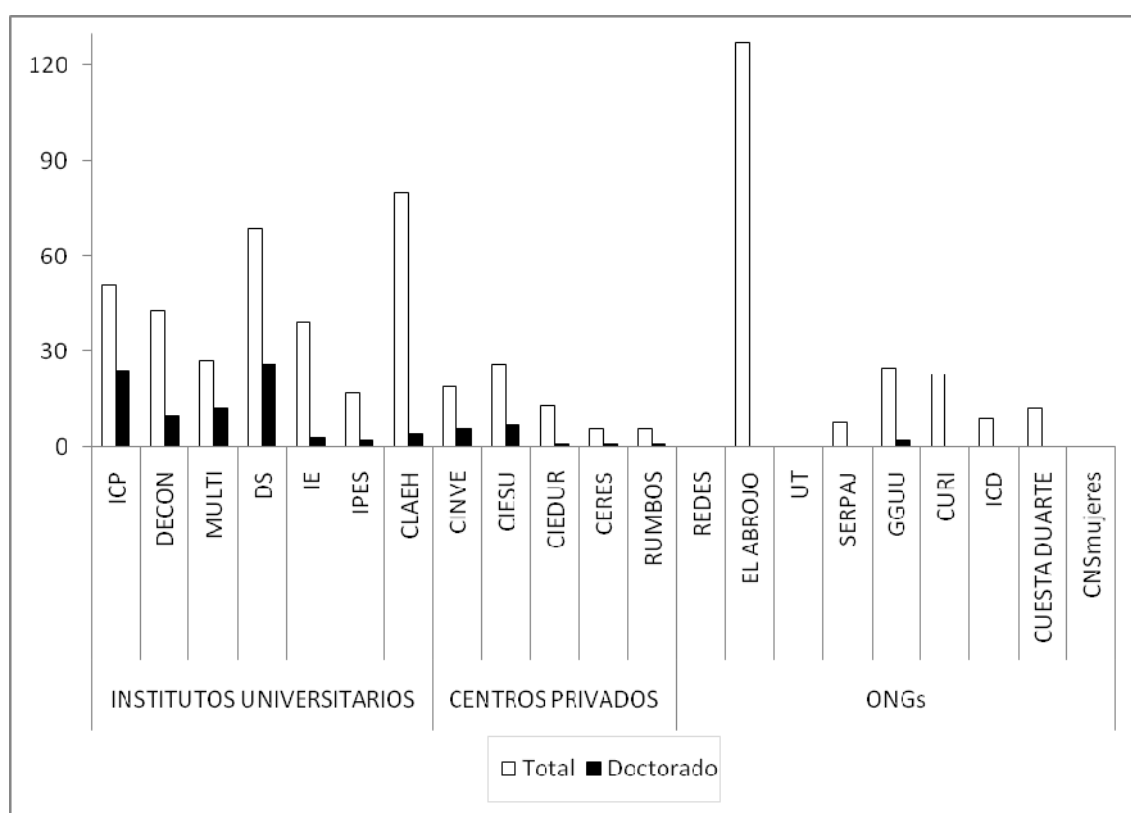
Tabla 1. Nombre, año de creación y tema principal de los Think Tanks de Uruguay

Institutos Universitarios	Centros Privados	Grupos de advocacy
<p>DECON Departamento de Economía FCS – UdelaR (1988) Investigación y docencia de posgrado en Economía</p>	<p>CIESU Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (1975) Investigación y consultoría en pobreza, exclusión, infancia, familia.</p>	<p>EL ABROJO Instituto de Educación Popular (1988) ONG dedicada al combate a la pobreza y la exclusión</p>
<p>ICP Instituto de Ciencia Política FCS – UdelaR (1988) Investigación y docencia en Ciencia Política a nivel de grado y posgrado</p>	<p>CINVE Centro de Investigaciones Económicas (1975) Investigación y consultoría en Economía</p>	<p>REDES - Amigos de la Tierra Red de Ecología Social ONG consagrada a la defensa del Medioambiente y a la promoción de la ecología social.</p>
<p>UM Unidad Multidisciplinaria FCS – UdelaR (1991) Investigación y docencia de posgrado en Historia Económica, RRII y Población</p>	<p>CIEDUR Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay (1977) Investigación en políticas de desarrollo</p>	<p>CNSmujeres Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Cairo y Beijing (1996) Red de ONGs que promueve los derechos de la mujer y la igualdad de género</p>
<p>DS Departamento de Sociología FCS – UdelaR (1958) Investigación y docencia en Sociología a nivel de grado y posgrado</p>	<p>CERES Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (1985) Investigación y consultoría en Economía y políticas públicas</p>	<p>GGUU Gurises Unidos (1992) ONG dedicada a la defensa de los derechos de los niños y adolescentes.</p>
<p>IECON Instituto de Economía FCEyA – UdelaR (1957) Investigación en Economía, especialización en desarrollo</p>	<p>RUMBOS (2005) Promoción de políticas de Estado. Énfasis en estudios demográficos y políticas de población.</p>	<p>SERPAJ Servicio de Paz y Justicia (1991) (Derechos humanos) ONG enfocada en la defensa y promoción de los derechos humanos</p>
<p>IPES Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (2000) Investigación en pobreza, exclusión y políticas sociales</p>		<p>ICD/PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte (1989) (Trabajadores organizados) ONG consagrada a la investigación social orientada a la defensa de los derechos de los trabajadores.</p>
<p>CLAEH Centro Latinoamericano de Economía Humana (1957) Incidencia, investigación y docencia en diversas ciencias sociales y humanas</p>		<p>ICD Instituto de Comunicación y Desarrollo (1986) ONG enfocada a la construcción de ciudadanía y a la promoción de la democracia y la transparencia.</p>
		<p>CURI Consejo Uruguayo de Relaciones Internacionales (2003) ONG orientada a la profesionalización de la política exterior del Uruguay</p>
		<p>UT – URUGUAY TRANSPARENTE Comisión Uruguaya de Lucha contra la Corrupción "Uruguay Transparente" (1995) ONG - Capítulo Uruguay de Transparency International. Se orienta al combate a la corrupción y a la promoción de la transparencia en la función pública.</p>

2.1. Recursos humanos

En las organizaciones relevadas trabajan cerca de 600 profesionales. Como puede verse en el gráfico, los institutos universitarios son, en general, las organizaciones de mayor tamaño. Muchos de ellos cuentan con varias decenas de docentes e investigadores, la mayoría de ellos en régimen *part time*. Los centros privados de investigación funcionan con una cantidad sensiblemente menor de integrantes. Por su parte, el volumen promedio de las ONGs no es muy distinto que el de los centros privados. Llama la atención el tamaño alcanzado por "El Abrojo" (más de 100 personas vinculadas a los distintos proyectos). De todas maneras, la mayor parte de estos recursos humanos están dedicados a tareas de implementación de proyectos sociales en el marco de programas del gobierno. La proporción de recursos destinada a la investigación social o a incidencia política es significativamente menor. Finalmente, cabe mencionar que algunas organizaciones no tienen personal técnico contratado (es el caso, por ejemplo, de UT y de CURI). Sostienen su actividad mediante la acción del equipo de profesionales que integran la dirección, asistidos por un mínimo cuerpo administrativo.

Gráfico 1. Recursos Humanos. Total de Profesionales y Subtotal de PhD por Institución



Fuente: formulario relevamiento a Think Tanks y UAE (FCS)

Aproximadamente un centenar de profesionales tiene procesos de doctorado en curso o terminados. A su vez, aproximadamente 20 de ellos estudiaron en EEUU. Los institutos universitarios públicos concentran una amplia mayoría (más del 80%) de los profesionales con procesos de doctorado (terminados o en curso).

2.2. Financiamiento

Los Think Tanks uruguayos obtienen sus recursos de diversas fuentes públicas y privadas, domésticas y exógenas. Al emplear como criterio únicamente la *principal* fuente de financiación pueden distinguirse cinco situaciones diferentes.

Un primer grupo de organizaciones se financian básicamente a través del presupuesto nacional. Es el caso de los centros académicos que forman parte de la Universidad de la República. Además de estos recursos, los centros universitarios públicos han ido, a lo largo de la última década, mejorando su capacidad para captar recursos extrapresupuestales a través de la realización de convenios con organizaciones públicas y privadas. La búsqueda de convenios se vio estimulada por los bajos sueldos percibidos por los docentes e investigadores. Para agilizar el trámite de los convenios, algunas facultades han creado instituciones paralelas que operan como fundaciones. Los centros universitarios también han procurado captar fondos de la cooperación internacional (proyectos de la Unión Europea o de Naciones Unidas) y de organismos internacionales (como el BID o el Banco Mundial).

Un segundo grupo de organizaciones obtienen la mayor parte de sus recursos a través de la venta de servicios a distintas agencias del Estado (a nivel nacional o municipal). Esta situación es común en las ONGs especializadas en políticas sociales (como "El Abrojo"). Frecuentemente, el actual gobierno ha recurrido a las ONGs para ejecutar políticas diseñadas por los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social. Pero algunos centros de investigación privados (como CIEDUR) también han pasado a obtener una parte muy importante de su presupuesto a través de la venta de informes sobre problemas específicos. De acuerdo al testimonio de CIEDUR, *"En los dos últimos años se incrementaron significativamente los fondos estatales por la realización de proyectos vinculados a la emergencia social por impulso del Ministerio de Desarrollo Social"*.

Tabla 2. Principal fuente de financiamiento (datos 2006)

	Institutos Universitarios	Centros Privados	Grupos de Advocacy
Fondos presupuestales	ICP DECON IECON DS UM		
Servicios al Estado		CIEDUR	EL ABROJO
Apoyo de empresa privada		CERES	
Financiamiento internacional	IPES	CINVE CIESU*	SERPAJ ICD CNSmujeres GGUU UT RUMBOS
Fondos propios	CLAEH		CUESTA DUARTE*

(*)El Instituto Cuesta Duarte se financia mediante los aportes de la central sindical (PIT-CNT) de la cual depende

Fuente: formulario relevamiento a Think Tanks..

Un tercer tipo de instituciones obtienen la mayor parte de su financiamiento en el exterior del país (organismos internacionales, fundaciones, etc.). Encontramos que esta situación es muy frecuente en los grupos de advocacy (como SERPAJ, CNSmujeres o Gurises Unidos y Uruguay Transparente). De todos modos, también los centros privados dedicados a la investigación o la consultoría obtienen ingresos importantes desde el exterior (es el caso de CIESU y CINVE) o de las agencias internacionales (RUMBOS). *Varios directores de Think Tanks señalaron que la comparativamente buena posición de Uruguay en algunos indicadores de desarrollo humano dificulta la obtención de fondos, dado que la cooperación internacional suele privilegiar los países con indicadores más desfavorables. Un problema adicional es que, como señaló el director de una de las organizaciones relevadas, "se han limitado los Grants institucionales lo que dificulta mantener líneas de investigación estables; los fondos a los que se accede no contemplan en muchos casos los costos de reproducción institucional razonables como para cubrir los niveles de inversión necesarios y mantener planteles de investigadores estables".*

CERES, por su parte, es el único caso en el casillero de los Think Tanks que se sustentan gracias al apoyo de la empresa privada. Desde luego, CERES también tiene excelentes conexiones con organizaciones internacionales como el BID y el Banco Mundial. Además, especialmente durante el gobierno del presidente Jorge Batlle, esta

institución aportó insumos para algunas políticas, especialmente en el área económica. De todos modos, su modelo de financiación es el de los Think Tanks norteamericanos. Desde luego, CERES no es la única institución que tiene contacto con las empresas privadas. Por ejemplo, Gurises Unidos informó que viene aumentando el apoyo de empresas con sentido de responsabilidad social a la tarea de promoción de los derechos de los niños realizada por esta organización.

El quinto y último tipo de organizaciones es la de aquellas que sustentan su funcionamiento en fondos propios. Es el caso del CLAEH que se financia fundamentalmente con el ingreso producido por las matrículas de los alumnos de su creciente oferta educativa (cursos de nivel universitario, posgrados, talleres). De todas maneras, el CLAEH también obtiene recursos a través de convenios con el Estado, con fundaciones y agencias internacionales.

Los Think Tanks parecen no tener problemas insalvables de financiamiento. De una forma o de otra, con mayor o menor esfuerzo, consiguen seguir operando. Obtener financiamiento para proyectos no es imposible. Lo realmente difícil, de acuerdo a algunos testimonios, es conseguir apoyo para los proyectos que la propia organización anhela implementar. Uno de los entrevistados fue especialmente elocuente acerca de este asunto: *"No sé si tenemos dificultades para obtener financiamiento. En realidad, el problema es obtener financiamiento para las iniciativas que la organización quiere hacer. Esto es muy diferente"*.

Esta restricción puede aparecer en toda clase de proyectos, especialmente en los financiados por el Estado: *"Desde luego, no te llueven los fondos... Pero lo que existe es un condicionamiento por parte del Estado cada vez más fuerte a una lógica de financiamiento concebida como un servicio tercerizado, que te financia las operaciones específicas pero no te financia el funcionamiento de tu organización"*. Las organizaciones reclaman apoyo para financiar el desarrollo de su infraestructura.

Paradójicamente, de acuerdo al mismo testimonio, la tendencia a emplear a las ONGs en la implementación de políticas podría tener un impacto negativo en el desarrollo del tercer sector:

"Cada vez más tenés organizaciones con menos capacidad de autonomía política, de pensamiento, y técnica y más capacidad operativa para servicios predefinidos. Ellos (los gobernantes) después se quejan de que cuando piden propuestas de cómo reformular programas las ONGs no

tienen propuestas. ¡Obvio que no tienen propuestas! No tienen propuestas porque no desarrollan la capacidad del Think Tank. Esta tercerización ha creado un modelo de organización prestadoras de servicios sin capacidad crítica".

Desde luego, la falta de densidad técnica y de capacidad crítica que muestran algunas ONGs es previa al ascenso de la izquierda al gobierno y, al menos en parte, debe explicarse en el contexto de la fuerte centralidad de los partidos políticos en el sistema político uruguayo. En ese sentido, otro entrevistado relativizó la idea del debilitamiento de las ONG's en el actual gobierno, señalando la endeblez estructural del tercer sector en Uruguay:

"Yo estoy radicalmente en desacuerdo con la idea de que en Uruguay hay muchas ONG's. Yo creo que en Uruguay hay muy pocas (...) en realidad estamos confundiendo lo que tradicionalmente se llaman organizaciones sociales con una cantidad de cooperativas de servicios (...) El 90% de las que veo son cooperativas de técnicos que no tienen ningún tipo de representación legitimada de los sectores que dicen representar".

2.3. Mecanismos de diseminación

Consultamos a los TT acerca de qué mecanismos utilizan para diseminar los resultados de sus trabajos y ejercer influencia. Como puede verse en el cuadro siguiente, todas las organizaciones relevadas generan publicaciones y organizan seminarios abiertos. La mayoría de las organizaciones estudiadas tienen una participación activa en los medios de comunicación. Tanto la práctica de los *policy briefs* como la de promover encuentros regulares con políticos y/o altos funcionarios están menos extendidas. Ambas tienden a ser más frecuentes en los grupos de *advocacy*, que son las organizaciones que tienen políticas de incidencia más claramente definidas.

Tabla 3. Principales instrumentos de diseminación de los Think Tanks uruguayos

	Institutos Universitarios	Centros Privados	Grupos de Advocacy
Seminarios abiertos	IECON CLAEH DS ICP	CERES CIEDUR	EL ABROJO ICD SERPAJ GGUU UT
Encuentros con políticos	CLAEH	CIEDUR RUMBOS CIESU	EL ABROJO SERPAJ GGUU
Publicaciones	IECON CLAEH UM DS DECON ICP	CERES CIESU CIEDUR CINVE	ICD UT SERPAJ GGUU CUESTA DUARTE
Presencia en medios	IECON UM ICP	CERES	EL ABROJO UT SERPAJ GGUU
Policy briefs	UM	CERES CIEDUR	SERPAJ GGUU

Fuente: formulario relevamiento a Think Tanks

2.4. Percepción de la incidencia en las políticas

Ninguna organización cuenta con mecanismos sistemáticos de medición de su incidencia en el sistema político. Ésta es una paradoja llamativa. Organizaciones que, por definición, asignan un alto valor a la información, y que recomiendan enfáticamente a los actores políticos que tomen decisiones sobre la base de datos sobre la realidad, no disponen de los instrumentos que les permitirían evaluar sistemáticamente el impacto de su propia actividad. De todos modos, la mayoría de los directores de los Think Tanks pudieron ensayar una evaluación tentativa del nivel de incidencia de su organización. Son pocas las instituciones que consideran tener un nivel de incidencia bajo. En general, predomina la convicción que el trabajo de la organización es conocido y respetado por los elencos de gobierno.

Parece claro que la etapa del policy making process en la que los Think Tanks perciben que tienen un mayor impacto es en el diagnóstico del problema. La mayoría de las organizaciones tienen una actitud más reactiva que proactiva. A diferencia de los Think Tanks al estilo anglosajón, las organizaciones uruguayas prefieren responder a las demandas en lugar de intentar instalar desafíos en la agenda de gobierno o en el debate público. Esto no debería llamar la atención en la medida en que la mayor parte de los Think Tanks que estamos considerando son instituciones de corte académico. Como puede verse en el cuadro anterior, los grupos de advocacy como REDES, CNSmujeres y UT y algunos centros privados como CERES y RUMBOS son las instituciones que muestran mayor disposición a la acción autónoma y los que más enfocan su actividad en la incidencia política.

Tabla 4. ¿En cuál de los momentos siguientes estima usted que su organización logra tener mayor incidencia?

	Institutos Universitarios	Centros Privados	Grupos de Advocacy
Diagnóstico	IECON UM* DS CLAEH	CERES CIESU CIEDUR CINVE	EI ABROJO CUESTA DUARTE
Opinión Pública	ICP	RUMBOS	SERPAJ UT
Agenda de gobierno			
Diseño de alternativa			GGUU
Implementación			
Evaluación		CIESU	CNSmujeres

(*) Respuesta dada por el programa de Población de UM.
Fuente: formulario relevamiento a Think Tanks

Aunque, como vimos un poco más arriba, la mayoría de los Think Tanks considera que el trabajo de su organización es respetado por los actores políticos, tienden a pensar que, en términos generales, los políticos uruguayos asignan poca importancia al uso de investigación en las políticas públicas. Ese constituye un dato cultural de relevancia, que ha sido identificado tanto por trabajos de reflexión histórica como por la investigación politológica. Sobre este punto se recogieron varios testimonios contundentes. Transcribimos a continuación dos muy elocuentes:

"Estimamos que –globalmente– los políticos uruguayos le asignan un valor reducido o muy reducido a la investigación social, en particular si es de origen nacional (...) El sistema político uruguayo tiene una mala calidad de toma de decisiones, no usa los datos y la investigación como soporte para la toma de decisiones".

"No existe una cultura generalizada de toma de decisiones en base a información. Entendemos que en la actual coyuntura algunos políticos demandan fuertemente investigación social y otros le asignan un rol secundario, en todo caso, la valoran pero no la ven como un insumo para la toma de decisiones".

Quizá a causa de esta actitud de las elites políticas, en casi todos los centros privados se detecta una vivencia de insatisfacción en el modo en que se "resuelve" la articulación entre ellos y el sistema político. Esa resolución está marcada por la primacía del juego político sobre el procesamiento técnico de los asuntos. Más allá de las discusiones en torno a la condición indisociablemente tecno-política de los asuntos públicos, lo cierto es que los insumos técnicos tienen un rol específico y diferencial, que no estaría siendo reconocido en el policy making process.

2.5. Los rasgos peculiares de los Think Tanks en Uruguay

La información presentada permite volver a insistir en un punto central. No hay muchas organizaciones en Uruguay que puedan ser calificadas como Think Tanks en el sentido "anglosajón" de la expresión: nos referimos a instituciones privadas, especializadas en el análisis de políticas, con una fuerte vocación por incidir en el policy making.

Los institutos universitarios son las organizaciones más antiguas y también, generalmente, las de mayor tamaño. Esto se debe, al menos en parte, a que cumplen también funciones de enseñanza. Tienen un staff académicamente calificado, con un número alto de posgraduados. La mayoría de ellos ha optado por programas de

doctorado europeos o latinoamericanos. En los centros públicos predomina el financiamiento a través del presupuesto nacional, aunque ha ido creciendo el ingreso de recursos por prestación de distintos tipos de servicios a organizaciones públicas o privadas. En general, no tienen estrategias agresivas de incidencia.

Sin embargo, los universitarios uruguayos, como los de otras universidades de América Latina que recibieron la influencia de los principios del movimiento universitario iniciado en Córdoba en 1918, consideran un mandato ético involucrarse intensamente en los debates públicos y en los problemas sociales. Así, muchos participan asiduamente en el debate ciudadano a través de los medios de comunicación. Contribuyendo al esclarecimiento de asuntos de interés público, el académico también construye su propio prestigio profesional. Pero, a diferencia de lo que ocurre en la tradición de Think Tanks anglosajona, los expertos que concurren a los medios no expresan el punto de vista de la organización a la que pertenecen. Si bien siempre se nombra la institución de pertenencia, eso no significa que detrás de la participación del académico haya una línea de acumulación colectiva o investigación sistemática sobre el punto. La diferencia es sutil pero relevante. Generalmente los académicos hablan a título individual, dando opiniones sobre cuestiones de política (y de políticas), lo que no significa necesariamente que la institución de la que provienen "hable" a su través. De hecho ocurre frecuentemente que académicos que pertenecen a la misma institución defiendan públicamente puntos de vista diferentes sobre los mismos temas.

Por su parte, la mayoría de los centros privados de investigación fueron creados como estrategias de supervivencia de universitarios expulsados del Estado por razones políticas y conservan esa marca inicial. Generalmente son organizaciones de un tamaño menor que los centros universitarios y realizan más consultoría y asesoramiento que investigación propiamente dicha. Buena parte de sus recursos surgen del financiamiento internacional, aunque también interactúan con frecuencia con el mundo empresarial y con el Estado. Todos ellos tienen vocación de incidencia aunque, salvo CERES, no disponen de estrategias muy agresivas. Durante los últimos años, en el contexto del intenso desarrollo que han experimentado las ONGs en Uruguay, se han venido creando más instituciones de este tipo. CURI, UT y RUMBOS son algunos ejemplos de organizaciones que tienen como mandato bregar por influir en determinadas políticas

públicas. Probablemente, durante los próximos años, el número y la influencia política de este tipo de organizaciones siga aumentando.

3. La interfase con el gobierno del Frente Amplio

Había buenas razones para pensar que durante el gobierno del Frente Amplio² iba a verificarse una importante ampliación de la zona de cooperación entre la intelectualidad y el poder político, en general, y entre los expertos y los policy makers, en particular (Garcé y Yaffé 2004; Garcé 2006). El relevamiento realizado confirma en líneas generales esta hipótesis, pero sugiere que el panorama de la relación entre los expertos y sus organizaciones, de un lado, y las agencias de gobierno, del otro, es muy variado, complejo y contradictorio.

Numerosos testimonios coinciden en que, efectivamente, el gobierno del Frente Amplio ha logrado un grado importante de cooperación de los expertos y de sus organizaciones. El reclutamiento de técnicos ha sido intenso, especialmente en el Ministerio de Economía y Finanzas, en el Ministerio de Desarrollo Social y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En palabras de uno de los entrevistados:

"Los técnicos han entrado en masa a la gestión pública, y lo han hecho con su bagaje de conocimientos especializados y consensos disciplinarios. Tal vez el hecho más saliente en esto de la interfase sea el nacimiento de una nueva, muy numerosa y sospecho que diversa (entre otras cosas, en nivel académico, reclutamiento, etc.) tecnocracia de izquierda. Ellos son la interfase, ahora".

El incremento del contacto entre expertos y gobierno, de todos modos, muestra importantes asimetrías tanto del lado de los *policy makers* (no todos los gobernantes solicitan insumos técnicos con la misma intensidad y frecuencia) como por el lado de los Think Tanks (algunas instituciones son notoriamente más demandadas que otras) y de los saberes requeridos (algunas áreas de conocimiento y comunidades epistémicas son más codiciadas que otras).

² El Frente Amplio fue fundado en 1971 como coalición de partidos de izquierda. Con el paso del tiempo se ha convertido en un partido político propiamente dicho, ha modernizado su ideología y moderado su plataforma electoral. Desde 1990 gobierna la ciudad de Montevideo, capital del Uruguay. En el año 2004, el candidato del FA, Tabaré Vázquez, fue electo presidente en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

3.1. La demanda

Existe un amplio acuerdo en que la UdelaR ha sido la institución más solicitada por el actual gobierno. La Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas han sido protagonistas destacadas en algunas de las iniciativas emblemáticas de la nueva administración como el Plan de Emergencia (PANES). En palabras del director de uno de los institutos universitarios más demandados:

"Ante el cambio de gobierno se incrementó el relacionamiento profesional entre el gobierno y la Universidad, con mayores demandas desde el primero hacia los equipos de investigación de la UdelaR. El movimiento de cuadros académicos a la órbita de gobierno también implicó un relacionamiento novedoso entre gobierno y Universidad".

La otra cara de la moneda han sido las ONGs. Varios dirigentes de ONGs recordaron que el gobierno del FA ha mostrado una fuerte desconfianza hacia la sociedad civil:

"Se percibió en una primera instancia por parte de algunos actores del gobierno desconfianza por las iniciativas que pudieran provenir de la sociedad civil, que incluso fue muchas veces descalificada públicamente (...). Para poder hablar de interfase deben existir mecanismos de comunicación entre la sociedad civil y los actores gubernamentales. Estos son escasos y refieren sobre todo a contacto que se tienen con responsables de diversas oficinas y áreas. Se entiende que sobre todo la modificación cualitativa en la interfase entre investigación social y el gobierno se realizó a través de la contratación de consultores pero no de forma orgánica, lo cual no fortalece la existencia de una sociedad civil organizada. Visualizamos que en la medida que fueron avanzando los diseños estratégicos de las reformas, fue generándose mayor apertura hacia la sociedad civil".

El relevamiento realizado ratifica lo señalado por la literatura especializada en cuanto a la variedad de factores que pueden incidir en la demanda de investigación social por parte de los policy makers. En primer lugar, hay factores de carácter personal, es decir, que dependen de ciertas características (valores y creencias) de las personas involucradas en el PMP. Ha sido reiteradamente señalado en la literatura que algunos policy makers tienen una mayor disposición que otros a utilizar investigación social en el contexto de su actividad de gobierno. Esto, a su vez, guarda una relación estrecha con la composición del elenco político y, más específicamente, con el nivel y perfil de la formación académica recibida. Uno de los entrevistados manejó este argumento para explicar por qué el gobierno del FA demanda investigación social con mayor intensidad

que los gobiernos anteriores, integrados por dirigentes del Partido Colorado y del Partido Nacional:

"Hay una diferencia de composición del elenco político. En el caso de blancos y colorados, aunque fue variando, la composición del elenco político fue bastante tradicional. La principal profesión legitimante era, y es, el Derecho (...). Doctor en Derecho es la profesión que te legitima para hacer política (...); los grandes líderes políticos de los partidos tradicionales son todos abogados. Pero en el Frente eso es distinto, tenés distintas vertientes, la carrera profesional también legitima pero tenés una gama mucho más amplia".

En segundo lugar, algunos entrevistados señalaron que la demanda de investigación depende también de "circunstancias", de "coyunturas". En un contexto de crisis económica y de restricción presupuestal es más difícil encontrar recursos para financiar investigación. Algunos entrevistados insistieron en este punto, poniendo como ejemplo la crisis económica 1999-2002. Un ex ministro de la época explicó que era muy difícil en ese contexto obtener recursos para financiar investigaciones importantes sobre políticas. Pero, además de las coyunturas económicas, importan mucho las coyunturas políticas: *"El uso de investigación en las políticas depende de las necesidades concretas"; "muchas de las demandas tienen una fuerte relación con las coyunturas políticas"*. Parece claro que algunas coyunturas políticas favorecen más que otras el uso de la investigación social. En determinadas circunstancias los políticos demandan más que en otras. Los entrevistados señalaron tres circunstancias que favorecen el uso de investigación social.

- i) *Un elenco de gobierno nuevo tiende a demandar más intensamente investigación social que un elenco de gobierno más experimentado.* Un gobernante experimentado puede inclinarse a pensar que ya sabe lo que está ocurriendo, que no precisa asesoramiento ni nueva información. El gobernante recién llegado, en cambio, siente que pisa arenas movedizas. No confía en la burocracia ni en los servicios técnicos normales del Estado (tiende a sospechar que son leales al partido saliente y no al nuevo partido de gobierno). Por eso el nuevo elenco suele buscar apoyo técnico fuera del Estado, en centros académicos de su confianza. Si este argumento fuera correcto, la rotación de partidos en el poder podría favorecer el empleo de conocimiento especializado en las políticas.

- ii) *Cuanto mayor es la voluntad de introducir cambios en las políticas públicas, más intensa es la demanda de investigación social desde el gobierno.* La innovación en las políticas públicas requiere insumos técnicos: información, estudio minucioso de posibles alternativas, proyecciones de impacto, etc. Esto vale para el actual gobierno del Frente Amplio, particularmente para el área social. Pero se aplica también a varias de las reformas llevadas adelante durante la segunda presidencia de Julio M. Sanguinetti (1995-1999) como la reforma educativa, o la presidencia de Luis A. Lacalle (1990-1994).³
- iii) *La participación de organismos internacionales en procesos de reforma de políticas incrementa la demanda.* Este punto fue señalado en varias oportunidades durante las entrevistas realizadas. Tanto los organismos multilaterales de crédito como la cooperación internacional exigen un fuerte componente técnico en la contraparte nacional con la que negocian. En particular, exigen la instalación de mecanismos de medición que permitan evaluar el impacto de las políticas implementadas.

En tercer lugar, existen también condiciones estructurales que inciden en el uso de investigación social. En este sentido, a lo largo de las entrevistas, fueron señaladas al menos dos:

- i) *Los recursos disponibles.* No todas las oficinas pueden financiar investigación social. Los sueldos de la plantilla de funcionarios absorben gran parte del presupuesto. Las oficinas suelen tener poco margen para contratar consultorías o trabajos de investigación.
- ii) *El papel en el policy making process.* No todas las oficinas desempeñan un papel igualmente relevante en el proceso de las políticas. Es lógico esperar que aquellas que tienen un papel mayor a jugar tiendan a demandar conocimiento con mayor intensidad que las otras. Hay diferencias entre las distintas agencias del Poder Ejecutivo entre sí. Por ejemplo, se admite que el Ministerio de Economía y Finanzas desempeña un papel protagónico en la definición de las políticas del gobierno. Pero, además, existe una diferencia notoria entre el papel del Poder Ejecutivo y del Parlamento en el policy making process.

³ Un buen panorama de las reformas del período 1985-1999 puede leerse en Lanzaro (2000).

Es perfectamente posible que un político tenga mucho interés en contar con asesoramiento técnico pero que no cuente con los medios o con los incentivos para acudir a él. Como veremos a continuación, algo de esto ocurre con los parlamentarios.

La demanda desde el Parlamento

Existe una gran asimetría entre los recursos técnicos disponibles en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo. Aunque el Ejecutivo no siempre dispone entre los funcionarios estables de la cantidad y calidad de recursos técnicos que requiere, puede acudir con facilidad a instituciones que le permitan obtener la información y el asesoramiento que precisa. El Parlamento no dispone de recursos para esto. El mecanismo más común es que las comisiones parlamentarias realicen consultas honorarias a especialistas.

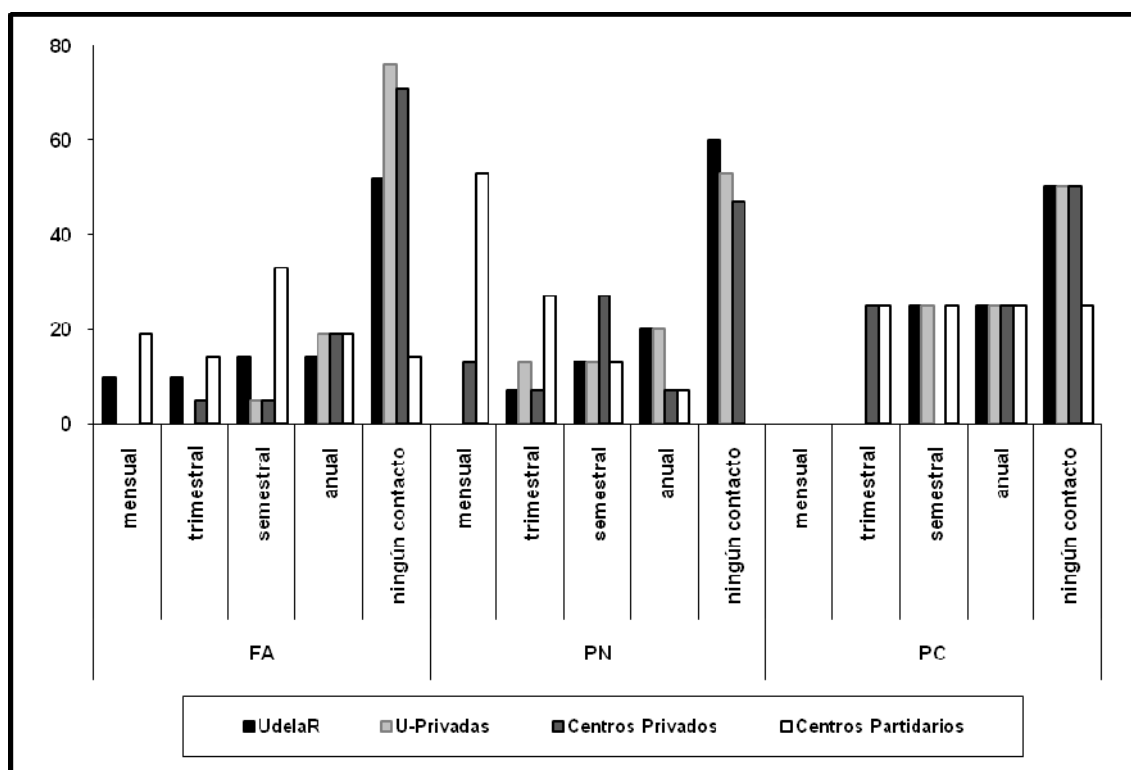
Uno de los entrevistados se refirió al contraste entre la situación del Parlamento y la de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto:

"Como legislador de la oposición yo encontraba una gran dificultad en materia de asesoramiento, porque no había fondos, no había el hábito de hacer contrataciones. El Parlamento nunca tuvo un sistema propio. El gran déficit del Parlamento uruguayo es que es uno de los parlamentos del mundo que tiene peor sistema de respaldo técnico. Acá hay una diferencia importante entre la oposición y el gobierno. Porque si formás parte de la bancada del gobierno, tenés un mecanismo propio, que es el aparato del Estado a tu servicio. Entonces nosotros lo que veíamos desde la oposición es que el gobierno siempre tenía una ventaja infinita, porque los parlamentarios clave se metían en los grupos del Poder Ejecutivo, en los procesos de elaboración de los proyectos. Eso mismo empecé a hacer yo después, cuando llegué al gobierno".

Este testimonio es muy importante: los parlamentarios del partido de gobierno se asesoran con los técnicos del Poder Ejecutivo. Los de la oposición quedan en una situación de fuerte desventaja. Esto ayuda a entender por qué es tan difícil generar un sistema de asesoría parlamentaria más moderno. El partido que tiene mayoría y que, por eso mismo, estaría en condiciones de llevar adelante este tipo de iniciativas es el que menos incentivos tiene para hacerlo, dado que sus legisladores pueden apoyarse en los equipos técnicos del Poder Ejecutivo.

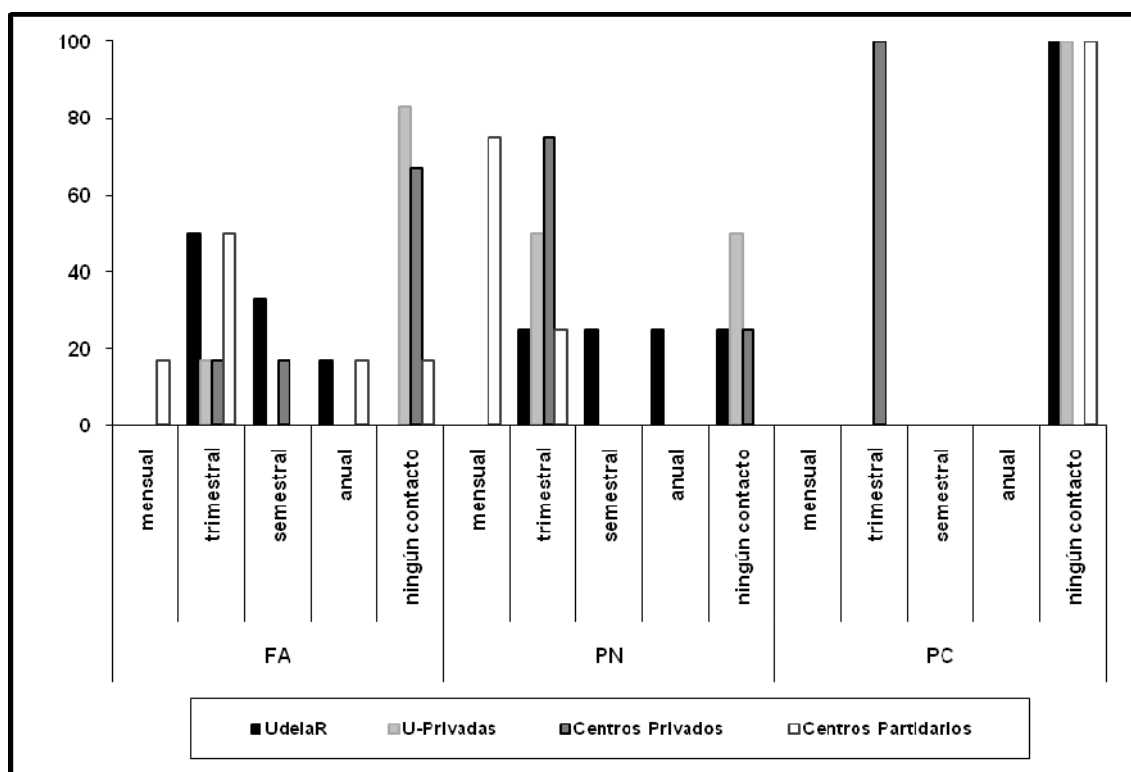
A partir de los datos generados por la encuesta realizada por el ICP a los parlamentarios uruguayos durante el año 2007, es posible entender un poco más a fondo la dinámica de la demanda.

Gráfico 2. Frecuencia de la demanda de los diputados hacia los TT



Fuente: Encuesta ICP – Proyecto Parlamento (2007)

Gráfico 3. Frecuencia de la demanda de los senadores hacia los TT



Fuente: Encuesta ICP – Proyecto Parlamento (2007)

En primer lugar, la demanda de los legisladores hacia los Think Tanks puede ser calificada de baja. Algunos testimonios desde el lado de los institutos universitarios apuntan en el mismo sentido: según el CLAEH, que tiene una larga experiencia de trabajo con el sistema político uruguayo, *"es más frecuente la demanda para tareas ejecutivas que legislativas"*. El dato no puede sorprender: en buena medida, el Parlamento ha delegado su función de legislación en el Poder Ejecutivo (Bergara *et al* 2006). En segundo lugar, los legisladores del partido de gobierno (tanto diputados como senadores) demandan con menos frecuencia el auxilio de los Think Tanks que los de la oposición. Esto es consistente con el argumento que acabamos de presentar acerca de las estrategias de los parlamentarios del partido de gobierno. En tercer lugar, la demanda hacia los Think Tanks de los senadores es más intensa que la de los diputados. Se destaca, en este sentido, la actividad de los senadores del Partido Nacional. Téngase presente que el Partido Nacional es el principal desafiante del Frente Amplio y que la mayoría de los dirigentes que aspiran a ser candidatos a la presidencia por este partido son senadores. En cuarto lugar, en ambas cámaras se advierte el mismo patrón: los legisladores del Partido Nacional prefieren acudir a los Think Tanks partidarios y a los centros privados de investigación, los del Partido Colorado a los centros privados, y los del FA a los institutos de la UdelaR.

Cada partido canaliza la demanda hacia la institución que le inspira mayor confianza. Esta confianza no es ni única ni principalmente producto del prestigio técnico o académico de la institución. En realidad, importa mucho la confianza política. El FA confía más en la UdelaR. El PN y el PC desconfían mucho de la UdelaR (porque la consideran "territorio enemigo", conquistado por los grupos de izquierda a lo largo de varias décadas) y tienden a confiar más en las universidades privadas creadas en los años 90' y en los centros privados de investigación. Sin embargo, según algunos entrevistados, no siempre los políticos optan por solicitar asesoramiento en las instituciones que les resultan ideológica y políticamente más afines. Los partidos tradicionales han preferido muchas veces, por el contrario, acudir a la UdelaR. Esta estrategia les ha permitido legitimar decisiones políticas que podrían haber sido condenadas por la oposición. A través de este procedimiento el gobernante evita críticas de los partidos rivales minimizando el eventual costo político de su decisión.

De acuerdo a algunos testimonios, el uso político del conocimiento especializado es muy frecuente en la política uruguaya. Apelando a los Think Tanks asociados a oposición, los gobernantes se las ingenian para construir un "blindaje" técnico para sus decisiones políticas. Desde luego, el empleo del conocimiento especializado para legitimar decisiones ya adoptadas no es una novedad. Por el contrario, es uno de los aportes más conocidos a esta literatura de Carol Weiss. En todo caso, el ejemplo que venimos manejando debe ser considerado como una especie probablemente más sofisticada dentro de ese género.

Sin embargo, en algunas arenas de política del actual gobierno parece estar pesando la experticia técnica "en sí misma". Un ejemplo de ello se da en el área social. La incorporación de investigadores de la UdelaR –y de otros ámbitos– a las políticas del Ministerio de Desarrollo Social a través de convenios interinstitucionales da cuenta de ello. Se trata de acuerdos *entre instituciones*, y no de la contratación de personas. Por más que la UdelaR esté asociada, en general, a una sensibilidad de izquierda, está lejos de ser un ámbito homogéneo. Allí hay investigadores de todos los signos ideológicos. Por tanto, el hecho de que parte del actual gobierno (por ejemplo MIDES y Servicio Civil) esté conveniando con departamentos y programas académicos de la UdelaR, *sin saber a ciencia cierta qué "nombres concretos" estarán involucrados en el trabajo conjunto*, supone que no existe un estricto filtrado ideológico del saber técnico y sus portadores.

3.2. La oferta

No es posible construir una interfase amplia y fecunda entre decisión e investigación si no existe una oferta de investigación social capaz de atender la demanda. A lo largo de las entrevistas fueron surgiendo algunas variables que inciden en la oferta de investigación disponible.

En primer lugar, existen (o pueden existir) asimetrías en el desarrollo de las diferentes disciplinas. Es posible que un policy maker demande un tipo de conocimiento que no está adecuadamente desarrollado en el país. Un país puede disponer de excelentes economistas pero carecer de sociólogos o de expertos en políticas sociales. Los desarrollos asimétricos pueden darse también dentro de una misma disciplina. El desarrollo relativo de los distintos saberes técnicos puede estar relacionado con la evolución de la demanda, o incluso con la tradición de formación del sistema educativo.

Algunas de las asimetrías existentes y su origen fueron planteadas claramente por uno de los jerarcas del gobierno entrevistados:

"Hay potencia técnica (...) aunque uno nota escasez de recursos humanos en algunas áreas (...). Hay desarrollos desiguales (...). Uruguay desarrolló una cultura jurídica muy fuerte. Ése es un activo histórico. Entonces uno encuentra que las consultas en ese campo normalmente tienen, por un lado o por el otro, buen resultado (...). Pero muchas veces hay un desencuentro entre lo que vos querés y lo que tenés como respuesta. (...). Este desencuentro entre la izquierda en el gobierno y los que le dan soporte se da en varias áreas: porque predominó otra lógica de pensamiento y otros modelos. Si durante años se estuvo diciendo que lo que importaba era la política macro y no importaban las políticas sectoriales, los sectorialistas son débiles. Si durante años se dijo, lo que importa es el corto plazo, y el largo plazo es un producto del buen comportamiento en el corto plazo, entonces, la gente experta en políticas de desarrollo de largo plazo no está o es extremadamente débil".

Desde luego, no sólo existen asimetrías en el desarrollo de las distintas vertientes de la Economía. Otro tanto ocurre en el campo de la Ciencia Política. La capacidad de descripción y de análisis de políticas sociales contrasta con la escasa producción de estudios sobre políticas agropecuarias, industriales o de estudios sobre desarrollo (Garcé 2005). Esto se relaciona con otra asimetría importante que, según algunas interpretaciones, caracterizó a las ciencias sociales uruguayas: nos referimos al contraste entre el desarrollo de la reflexión teórica y la aptitud para resolver desafíos prácticos. Refiriéndose a este punto, un ex ministro lanzó un juicio severo sobre los científicos sociales uruguayos: *"Tienen buena formación, pero son todos filósofos"*.

En segundo lugar, existe (o puede existir) una diferencia relevante entre la *oferta potencial* y la *oferta efectiva*. Puede existir una importante acumulación de conocimiento científico pero de la cual el gobierno no pueda disponer. Lograr la participación activa de expertos en las políticas públicas, ya sea como asesores o como responsables directos, puede no ser tan sencillo como parece. La función pública suele generar algunos problemas para los expertos con elevados estándares de formación (con maestrías o doctorados en universidades de prestigio internacional) y que perciben (o que pueden razonablemente aspirar a percibir) ingresos altos trabajando en investigación o consultoría en centros privados de investigación o en universidades. Captar este tipo de recursos humanos al *policy making* es un desafío importante para quien considere necesario incorporar investigación social en las políticas públicas. El

problema que se presenta es múltiple: la tarea de gobierno es compleja, los salarios en el Estado son bajos y los fondos presupuestales disponibles para contratar investigación social son escasos. Adicionalmente, la exposición pública del técnico en cuestiones polémicas puede traer aparejadas situaciones desagradables para las que no está preparado.

En tercer lugar, parece claro que la participación en cargos tanto de nivel político como técnico es más francamente conveniente para los expertos más jóvenes que para quienes ya tienen una trayectoria académica o profesional destacada. Para los expertos *junior* el contacto con el Estado y el mundo del *policy making* equivale a encontrar una inmejorable plataforma de despegue: se insertan en el mercado de trabajo, incorporan nuevas destrezas y saberes y generan capital social. El panorama no es exactamente igual para los *senior*. Para ellos, asumir cargos políticos o técnicos tiene costos más altos. Profundizar en las razones que los llevan a adoptar la decisión de participar directamente en un gobierno requeriría una investigación adicional. Sin embargo, hay buenas razones para pensar que conviven diferentes racionalidades y que se entremezclan convicciones y cálculos. Muchos expertos han preferido sacrificar el volumen de sus ingresos o tomar más riesgos en el plano profesional o personal de lo que podría parecer razonable, para cumplir con el sueño de cooperar con el primer gobierno del Frente Amplio. Algo similar había ocurrido dos décadas antes, durante la primera presidencia de Julio M. Sanguinetti. De acuerdo al testimonio de Hugo Fernández Faingold, que actuó como Ministro de Trabajo y Seguridad Social durante esa época, numerosos expertos abandonaron cargos muy bien remunerados (en organismos internacionales o en la actividad privada) para dar su apoyo al primer gobierno democrático luego de 13 años de régimen autoritario.

Desde luego, no todo es altruismo. Participando en altos cargos de gobierno los expertos experimentan los beneficios directos e indirectos, intangibles y materiales, del *ejercicio del poder*. En particular, la participación en el gobierno les permite someter sus teorías e hipótesis al contraste de la evidencia empírica en condiciones cuasi-experimentales: "es como entrar a un laboratorio, el investigador puede experimentar si sus paradigmas de políticas funcionan", dijo la directora de un centro universitario. Además, es posible suponer, de hecho fue planteado en algunas entrevistas, que independientemente del nivel de ingreso que obtengan al cooperar con el gobierno, los

expertos también se "capitalizan" de otras formas: ganan prestigio, acumulan méritos, generan relaciones. Tampoco debe subestimarse el atractivo que ejerce el poder sobre quienes no están acostumbrados a ello. En esa clave un entrevistado argumentó:

"Pero en general, en los casos que yo conozco en Uruguay, no creo que la participación de los técnicos en la política haya tenido costos tan altos. En general se terminan insertando bien en otras alternativas y además el concepto de remuneración uno tiene que medirlo desde una perspectiva más amplia".

Otra variable que, al menos en teoría, podría generar una brecha entre la *oferta potencial* y la *oferta efectiva* es el grado de empatía política e ideológica entre los expertos y el gobierno. Es posible que los expertos no estén dispuestos a colaborar con un gobierno que no coincide con sus preferencias políticas. La probabilidad de que esto ocurra aumentará cuanto mayor sea el grado de polarización en el sistema de partidos, y cuanto más estrictos sean los mecanismos de fiscalización y censura entre pares. Por ejemplo, algunos expertos en temas educativos vinculados al Frente Amplio fueron muy severamente cuestionados por sus colegas y los gremios de la enseñanza por haber colaborado en la elaboración e implementación de algunos aspectos de la reforma educativa llevada adelante por Germán Rama durante la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-1999). En todo caso, habría que evitar caer en la tentación de considerar que las diferencias políticas constituyen un obstáculo insalvable para la cooperación entre expertos y políticos. Un ex ministro expresó esta idea muy claramente: *"yo nunca sentí que las preferencias políticas fueran una vara con la que fueran a medir si iban a participar o no en un gobierno determinado"*.

3.3. La interfase en cinco arenas específicas de políticas

Una de las principales conclusiones de este trabajo es que el vínculo entre los expertos y sus organizaciones y el gobierno del Frente Amplio no es homogéneo, uniforme ni idéntico, cualquiera sea la temática o la arena de política estudiada. La información obtenida nos permite afirmar que conviven situaciones sumamente diversas. Permítasenos transcribir un pasaje de una entrevista con una directora de un centro universitario que describe muy bien la variedad de situaciones existentes:

"Las principales reformas de este gobierno (tributaria, de salud y llamada «del Estado» no parecen basarse en grandes procesos de investigación previa, sino en un conjunto mas o menos articulado, según el caso, de consensos del propio cuerpo gobernante. Las políticas

sociales focalizadas (PANES, maestro comunitario, INFAMILIA, etc.) parecen basarse más en información disponible. Cuando no la hay, tratan de producirla. Las políticas de desarrollo (esto que ha dado en llamarse «país productivo») mal pueden basarse en una investigación local sobre el caso, cuando durante las últimas dos décadas la cuestión ha estado ausente de la agenda de la ciencia social local. Más bien se parte del background personal que los políticos influyentes en cada área puedan traer".

Efectivamente, existen situaciones muy distintas. En este apartado vamos a presentar brevemente cinco arenas de políticas que consideramos emblemáticas porque permiten visualizar diferentes modos de articulación entre saberes técnicos y agencias de gobierno. El repaso de estos casos muestra que la pregunta acerca de la relación entre el gobierno y el mundo de los expertos debe ser reformulada. No alcanza con intentar responder a la cuestión de cuál es la intensidad del contacto con los expertos y los Think Tanks; además, es preciso interrogarse acerca de *cuáles* son los expertos y los Think Tanks con los que interactúan los policy makers en las distintas áreas, y por qué son éstas y no otras las organizaciones que logran dejar su huella en el rumbo de las políticas. Cabe cuestionarse, además, cuáles son los "efectos de políticas" de que un cuerpo de expertos y de saberes predomine sobre otros.

Política económica

Es probable que nunca antes en la historia de la política económica los economistas hayan desempeñado un papel tan importante en el gobierno. Las tres principales figuras del equipo económico son tres economistas muy reconocidos: Danilo Astori, ex decano de la Facultad de Ciencias Económicas, es el Ministro; Mario Bergara, PhD de Berkeley (EEUU), es el subsecretario; Fernando Lorenzo, PhD de la Universidad Carlos III (España) y ex director de CINVE, comanda la influyente área de Macroeconomía del MEF. Los tres tienen vínculos muy fluidos con los principales Think Tanks económicos del país. Sin embargo, el equipo económico no ha tenido como política recurrir al apoyo de instituciones sino que ha optado por reclutar a un vasto conjunto de economistas, en su mayoría con postgrados en universidades de EEUU o Europa.

Esta red de economistas desempeña un papel fundamental en múltiples políticas públicas en diversos ministerios. Seguramente ha sido la comunidad epistémica más influyente de las que actuaron en el período comprendido en esta investigación. Sin

embargo, sus posiciones en materia de políticas suelen ser cuestionadas por otras redes de expertos. Por ejemplo, la "Red de economistas de izquierda", integrada por economistas que tienen un posicionamiento crítico con el gobierno, cuestionó severamente la reforma tributaria preparada por el equipo económico. Otro conflicto entre comunidades epistémicas estalló cuando algunos de los más reconocidos especialistas en innovación, ciencia y tecnología cuestionaron la iniciativa de firmar un TLC con EEUU impulsada por el ministro de Economía y su equipo.

Es interesante la reflexión que un entrevistado realizaba sobre la importancia, no solamente del "uso" del saber experto sino de su "tipo de incorporación" al policy making process. En efecto, un gobernante con alta cualificación técnica puede proceder a utilizar *ciertos* lenguajes y herramientas técnicos, dejando de lado *a priori* otros saberes y perspectivas. Para muchos, y en palabras de un entrevistado, el MEF "*ya tiene la receta pronta*" y está lejos de poseer disposición al diálogo.

No es sencillo, por ende, definir en pocas palabras cuál es el grado de utilización de investigación social en la política económica del gobierno del FA. Es evidente que la política económica tiene un fuerte componente técnico. Pero la caracterización de esta interfase depende de qué saberes específicos y de qué comunidades epistémicas se considere.

Políticas sociales

El caso del Ministerio de Desarrollo Social tiene diferencias y semejanzas con el del Ministerio de Economía y Finanzas. Empecemos por analizar las principales diferencias. En primer lugar, aunque también se ha apelado al mecanismo de la contratación individual, la política del MIDES ha sido establecer convenios con instituciones como el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas o el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. En segundo lugar, a diferencia del MEF que optó por apoyarse casi únicamente en economistas, en el MIDES han interactuado profesionales de formación variada (sociólogos, politólogos, asistentes sociales, entre otros).

También existen algunas similitudes llamativas entre el MIDES y el MEF. La primera que debe ser señalada es que, en ambos casos, las principales políticas implementadas han tenido un fuerte componente técnico. Tanto el Plan de Emergencia

como el Plan de Equidad fueron diseñados e implementados con un fuerte respaldo de expertos en políticas sociales. La segunda similitud es que, al igual que en materia de política económica, el diseño final de las políticas ha sido asumido por el equipo técnico y político del propio ministerio. La diferencia radica en que el MIDES procedió a la incorporación de equipos de la UdelaR al proceso. Sin embargo, desde tienditas de la "sociedad civil" este modo de proceder es cuestionado, puesto que conduciría a desechar la acumulación y la experiencia que, en el tema, poseen las ONG's y los centros privados. El director de una importante ONG especializada en políticas sociales planteó este tema enfáticamente:

"Nosotros administramos más dinero hoy que antes. Nosotros somos más grandes con este gobierno, eso es así, tenemos más gente, administramos más recursos. Pero tenemos menos incidencia. Tamaño e incidencia son cosas diferentes: podés ser grande pero convertirte simplemente en un gran prestador de servicios. En el gobierno anterior nosotros tuvimos una altísima capacidad de incidencia en muchas políticas. En este no. Fijate que a nosotros no nos consultaron en ningún momento para el diseño del Plan de Emergencia, ni nos consultaron en ningún momento para el diseño de ninguno de los programas del Plan de Equidad. ¿A dónde va el Ministerio de Desarrollo Social con el tema del Plan de Emergencia para plantearles temas operativos? A la Facultad de Ciencias Sociales. Las universidades privadas no existen. Las ONGs tampoco. La universidad es el amigo fiel del FA, lo conciben de esa manera: en la universidad son compañeros".

En el caso de las políticas sociales vuelve a aparecer, aunque de un modo mucho más atenuado, un fenómeno que ya se había advertido cuando se examinó la política económica: el gobierno elige a qué expertos e instituciones consultar y en qué momento hacerlo. Sin embargo, es de orden aclarar que el MIDES ha realizado llamados abiertos a instituciones para desarrollar políticas sociales. Las instituciones o personas que, finalmente, no participan de los procesos pueden pensar que esta elección es equivocada y que es expresión de la baja capacidad técnica del elenco gobernante. En todo caso, el punto que queremos plantear es que todo indica que la percepción de la interfase entre el gobierno y los expertos puede estar teñida (y sesgada) por la experiencia concreta de cada organización.

Política de salud

La reforma del sistema de salud que se viene implementando es una de las más ambiciosas del gobierno del presidente Vázquez. Apunta, simultáneamente, a mejorar la

equidad en el acceso a los servicios de salud y a incrementar la eficiencia global del sistema a través de la construcción de un potente sistema público de regulación. Obviamente, una reforma de este tipo no puede diseñarse e implementarse sin un fuerte respaldo técnico. Sin embargo, como en el caso de las políticas para combatir la pobreza del MIDES, la reforma de la salud genera muchas dudas y algunas resistencias entre economistas y algunas corporaciones médicas.

Para entender el proceso reformista conviene detenerse en un instante en la figura del economista Daniel Olesker, número tres del Ministerio de Salud Pública, a quien ha correspondido la ardua tarea de liderar el complejo proceso reformista. Olesker no pertenece a la alianza de economistas que lideran Astori, Bergara y Lorenzo desde el MEF. En realidad, está más cerca de las posiciones de la "Red de economistas de izquierda" que de las del equipo económico. Tampoco ha formado parte de los equipos de Economía de la Salud creados en los años 90' en algunos centros privados como CINVE y CLAEH. Además de un fuerte respaldo político de la ministra de Salud Pública, María Julia Muñoz, cuenta con la confianza de los sindicatos de funcionarios del sector salud a quienes asesoró durante muchos años desde el Instituto Cuesta Duarte. Su lejanía respecto al MEF y su histórica afinidad con los sindicatos de trabajadores lo han convertido en una figura poco confiable entre empresarios y ciertos grupos de interés.

Desde sus colegas economistas, Olesker enfrenta críticas tanto al diseño como a la implementación de la reforma del sistema de salud. Quienes cuestionan el diseño consideran que es conceptualmente equivocado pretender regular el funcionamiento del sistema desde el Estado. Quienes cuestionan la implementación argumentan que, para hacer avanzar la reforma y sortear la resistencia de algunos actores con poder de veto, el MSP ha hecho tantas concesiones que es probable que la reforma no genere el efecto esperado. El Ministerio estaría funcionando más como un sindicato que como gobierno: presiona y amenaza; negocia y cede.

Sin embargo, la reforma también tiene sus acérrimos defensores. En primer término, el "retorno del Estado" a la gestión y regulación de ciertas áreas de políticas se ve por algunos actores sociales (e intelectuales) como la superación de los ya envejecidos dogmas neoliberales. En segundo lugar, más allá de las concesiones

realizadas, parece que va en la dirección de una mayor equidad en el acceso a servicio de salud, y de una racionalización del sistema.

El hecho de que el MSP haya intentado contemplar los intereses afectados más directamente por la reforma, dispara otro asunto clave en el análisis de la dinámica política del conocimiento especializado: las consideraciones "técnicas" pueden, suelen, ¿y deben?, sufrir las "distorsiones" de la presión del juego de poder de los distintos grupos involucrados. A veces, la racionalidad técnica es una restricción para la dinámica política. Otras veces ocurre lo contrario: el complejo alambique de los procesos políticos en sistemas pluralistas funciona como una restricción para la lógica técnica.

Política de innovación, ciencia y tecnología

En diversos momentos a lo largo de este texto hemos mencionado que el gobierno tiene una relación especialmente estrecha con la Udelar. Lo más interesante del análisis del proceso de elaboración de las políticas de innovación, ciencia y tecnología del gobierno del FA es, sin embargo, que complejiza y relativiza la idea de que existe una alianza entre la izquierda partidaria y la universidad pública.

Uno de los cinco ejes de la plataforma electoral del FA llevaba el sugerente título de "Uruguay inteligente" (Garcé y Yaffé 2004). El FA recogía, de este modo, la fuerte demanda de políticas de promoción de la innovación que se había ido generando desde los 90' y que había crecido exponencialmente luego de la debacle económica 1999-2002. Durante todos estos años, la Udelar lideró estos reclamos. Por ende, la propuesta electoral de políticas públicas para avanzar hacia un "Uruguay inteligente" fue apoyada calurosamente por la comunidad de científicos.

El nuevo gobierno creó rápidamente un Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) y designó un Equipo Operativo, integrado por figuras con amplio apoyo en la comunidad científica. Pero la luna de miel duró muy poco. Los problemas surgieron rápidamente. El gobierno y la Universidad mostraron tener puntos de vista distintos en cuanto a cómo (con qué estímulos concretos y con qué instituciones específicas) impulsar el desarrollo de la innovación, la ciencia y la tecnología. El elenco gobernante reclamó poder incidir fuertemente en la orientación de la actividad científica nacional para asegurar el ajuste entre las necesidades del desarrollo nacional y el trabajo de los investigadores. La Universidad, por su parte, argumentó que las políticas públicas en

este terreno no podían llegar hasta el extremo de pretender discriminar políticamente qué producción es realmente "pertinente" desde el punto de vista del desarrollo y qué investigación es intrascendente, y no merece ser especialmente estimulada. Las negociaciones fueron muy duras. Los científicos hicieron circular su punto de vista en una carta pública. El Rector lamentó públicamente la falta de capacidad de diálogo en los interlocutores del gobierno. En el medio de la pulseada, algunos de los jefes designados pusieron sus cargos a disposición del gobierno.

El caso es muy revelador de algunos de las características más clásicas de la relación entre expertos y política en Uruguay. No puede negarse que la comunidad científica nacional, que luchó durante años para persuadir al sistema político respecto a la importancia de las políticas de innovación, ciencia y tecnología, conoce al menos tan bien como los ministros del FA cuáles son las políticas y las instituciones más apropiadas para alcanzar el objetivo del "Uruguay inteligente". Sin embargo, los planteos de los voceros de la comunidad científica son interpretados por el gobierno como expresión de intereses corporativos. Mientras tanto, el gobierno se autoadjudica el papel de intérprete de la Voluntad General. Sorprende ver al FA desconfiando tanto de los científicos de izquierda, que fueron, durante décadas, aliados claves y que constituyen, todavía hoy, uno de sus más conspicuos nichos de votantes. En el fondo, el FA actúa frente a los universitarios defendiendo su rol de gobernante y reivindicando su legitimidad derivada del voto popular. La actitud de este partido, en su relación con los expertos, es expresión de la tradición política nacional, republicana y partidocéntrica. Volveremos sobre este punto un poco más adelante.

Política ambiental

Quedó para el final de este breve repaso el caso de la política ambiental. Sin embargo, está lejos de ser el menos interesante. Por el contrario, puede ser considerado el más dramático. El modo en que la relación entre expertos y gobierno se ha ido desarrollando en esta área específica ha derivado en una suerte de "ruptura de relaciones" entre el FA y la principal organización uruguaya especializada en temas ambientales. Esta institución se llama "REDES – Amigos de la Tierra". Es una ONG que forma parte de una red internacional focalizada en ecología social. Tuvo un fuerte protagonismo en el año 2004, cuando logró articular una gran coalición política y social que impulsó un plebiscito para nacionalizar los servicios de agua potable. La consulta a

la ciudadanía se realizó el mismo día de la elección nacional: 2 de cada 3 votantes apoyaron la iniciativa.

Sus principales figuras han votado durante años al FA y han cooperado intensamente con su Comisión de Programa y con los legisladores de ese partido mientras estaba en la oposición. Hoy aseguran que tienen un "cortocircuito" con el gobierno. Sostienen que en varios temas clave como transgénicos y forestación, el FA ha asumido en el gobierno una posición radicalmente distinta de la que defendió desde siempre. Aseguran que, pese a la existencia de fuertes lazos políticos y personales entre los integrantes de REDES y la elite frentista, la institución tenía mayor capacidad de incidencia en los gobiernos anteriores que durante el presente gobierno. Paradójicamente, la explicación de la capacidad de influencia de la que REDES gozaba en períodos anteriores radica, seguramente, en la alianza estratégica con los sectores del FA. Así, oposición social y oposición política se articulaban formando un frente potente.

Claramente, el desvío del FA de sus posiciones originales dejan a la ONG "sin amigos" en el sistema político. Este quiebre del puente entre "izquierda social" e "izquierda partidaria" puede ser visto desde diferentes perspectivas. Sin lugar a dudas, configura un momento de crisis, desasosiego y desilusión, quizá para ambas partes. Las subjetividades en juego se ven afectadas. Y el futuro en términos de las articulaciones y alianzas se vuelve incierto. Los ecologistas se sienten traicionados: de algún modo ellos constituyeron el soporte intelectual en el área de su competencia para el ascenso de un partido que, ya en el poder, desarrolla las políticas contrarias a las que se pretendía implementar. A su vez, los miembros del gobierno están expuestos a la sanción y al dedo acusador de (ex)"compañeros". Es difícil pensar que, de algún modo, esto no les afecte, política y personalmente.

Los ecologistas atribuyen el cambio de postura fundamentalmente al peso de los intereses de las grandes empresas multinacionales que se benefician, por ejemplo, de las condiciones en las que el país está dispuesto a captar inversión en plantas de pasta de celulosa. Sin perjuicio de reconocer el peso de los intereses, es posible manejar una hipótesis adicional: también en el caso de la política nacional respecto a la industria de celulosa se han enfrentado dos redes de expertos que actuaron como las "advocacy coalitions" estudiadas por Sabatier y Jenkins-Smith (1993): de un lado, la de los

ecologistas, cuestionando las consecuencias ambientales y sociales de una forestación excesiva, y el modelo de desarrollo que el proyecto implica; del otro lado, los economistas del MEF defendiendo dos conceptos que consideran fundamentales para el desarrollo nacional: la inversión externa y la estabilidad de las reglas de juego.

En esta pulseada, los ambientalistas perdieron y los economistas ganaron. Los segundos tenían un fuerte peso político dentro del FA antes de la elección. Pero una vez que Vázquez hizo una sólida alianza con Astori, la red de economistas articulada en torno a la cúpula del MEF logró controlar numerosas políticas. Si esta interpretación es correcta, el FA no retrocedió frente a las empresas multinacionales del negocio de la celulosa, sino... frente a la línea del equipo económico. Volvemos al mismo punto: los avatares políticos inciden fuertemente en la dinámica de los saberes especializados. En este caso, los cambios en la correlación de fuerzas entre las diferentes fracciones del FA restringieron fuertemente la influencia de una ONG poderosa y bien vinculada como REDES.

La triple articulación de saberes-intereses-sectores políticos, más los cortes de ruta realizados del lado argentino (un ingrediente sustancial para entender el clima que se generó en Uruguay en torno al tema) desembocan en una legitimación radical de un proyecto contrario a las posiciones públicamente asumidas por el FA durante años. Es difícil no entender el desasosiego de los miembros de REDES cuya preocupación, como ellos mismos señalan, no es la protección "de la fauna y la flora" sino pensar el desarrollo nacional en clave de sustentabilidad medioambiental.

3.4. Política y conocimiento especializado: de la coyuntura a la estructura

Muchos de los factores coyunturales que, si nuestra argumentación es correcta, favorecen el uso de investigación social están presentes durante este gobierno: se trata de un nuevo elenco de gobierno, que pretende impulsar un programa amplio de innovaciones en numerosas políticas públicas, que tiene fuertes raíces en sectores intelectuales y profesionales y un vínculo "natural" con los principales centros universitarios y académicos del país. En consonancia con esta coyuntura favorable, el uso de investigación social, la demanda de expertos y la intensidad de los contactos con el mundo de los Think Tanks ha crecido durante estos primeros años de gobierno. Los testimonios relevados sugieren, sin embargo, que la relación entre los expertos y el gobierno del FA ha estado lejos de ser sencilla. Es cierto que se ha intensificado

notoriamente la relación entre el Estado y la principal universidad (UdelaR). Sin embargo, ni faltaron conflictos entre ellos ni se ha construido un vínculo igualmente estrecho con otras instituciones. En algunos casos, incluso, la relación entre algunas organizaciones y el Estado ha empeorado como surge de los testimonios recogidos. La directora de uno de los programas académicos de la FCS logró capturar el estado de la relación con una imagen espléndida:

"Se parece a dos novios de la época victoriana que finalmente consiguen estar solos. Lo que sigue: exceso de cortesía o exceso de confianza, desconocimiento de los límites del acuerdo, ausencia de mecanismos reglados para evaluar la calidad del contacto, expectativas desacompañadas, mucha torpeza, mucha pasión...cierta desilusión final".

Como vimos al analizar algunas de las arenas de políticas, no es sencillo generalizar. *Para entender cómo es la relación entre el gobierno del FA y los Think Tanks es preferible situar el análisis en un nivel de abstracción menor y preguntarse cómo es el vínculo entre determinada agencia del gobierno y un tipo específico de expertos respecto de una política concreta.* Al adoptar este enfoque queda claro que las arenas de políticas suelen ser escenarios de verdaderas batallas entre diferentes redes de expertos. El caso de la política ambiental ilustra claramente este punto. Al menos en parte, la sensación de malestar que existe en algunos Think Tanks respecto de la relación con el gobierno del FA se explica por el resultado concreto de esas batallas.

Ningún gobierno escucha a todos los Think Tanks que tienen ideas para plantear. Los gobiernos seleccionan a quién escuchar, cuándo y a propósito de qué temas. Las organizaciones seleccionadas se muestran conformes. Las que no fueron tan tenidas en cuenta se sienten desairadas. Las organizaciones que cooperan más con el gobierno (los institutos universitarios) consideraron que *"existe una relación de cooperación relativamente fluida"*; en cambio, los centros privados y los grupos de advocacy opinaron que *"existe un problema grave de incomunicación"*.

Tabla 5. "¿Cuál de las siguientes frases refleja mejor la situación del puente entre investigación social y sistema político en Uruguay?"

	Institutos Universitarios	Centros Privados	Grupos de Advocacy
"Existe un problema grave de incomunicación: la interfase es demasiado estrecha e inestable"		CERES CIEDUR CINVE	EL ABROJO GGUU* REDES UT
"Existe una relación de cooperación relativamente fluida, aunque hay re conflictos como en todos lados"	IECON UM	CLAEH DS	RUMBOS CIESU SERPAJ
"Existe un vínculo muy fluido. Los cortocircuitos son poco frecuentes"			

(*) Consideran que "ha ido mejorando con el correr del tiempo".

Fuente: Cuestionario.

El malestar es más grande en algunas arenas de política que en otras. Esto puede estar relacionado con las características personales de los policy makers. Incluso dentro de una tradición de izquierda que, en líneas generales, es racionalista e iluminista, se advierten sin mucha dificultad valoraciones muy diferentes de la importancia de la investigación social. Algunos ministros se muestran más afines a los expertos y sus saberes; pero otros, mucho menos. Hay fracciones del FA más proclives a los códigos técnicos (como Asamblea Uruguay o la Vertiente Artiguista) y otras notoriamente más reacias a ellos (como el Movimiento de Participación Popular).

El estudio de la relación entre expertos y políticas públicas durante el gobierno del FA permite ir más allá de la coyuntura y profundizar en la influencia de algunas características estructurales del sistema político uruguayo que condicionan el vínculo entre conocimiento especializado y sistema político, y vuelven más compleja todavía que en otros sistemas políticos la dinámica del conocimiento especializado.

Una política republicana y partidocéntrica

Al respecto conviene tener presente dos datos estructurales. El primero de ellos remite a la específica relación histórica, de tipo *path dependency*, podría decirse, entre el pensamiento docto y lo político en el Uruguay. Lo llamativo en este sentido es que la intelectualidad uruguaya y sus más activos círculos de ideas mostraron, desde sus más tempranos orígenes, una alta sensibilidad hacia la política, habiéndose involucrado de lleno con los negocios públicos y con las militancias de partido. Así, la generación doctoral del setenta del siglo XIX, a diferencia de sus predecesores "fusionistas",

refractarios a los partidos históricos, cuando no escépticos frente al destino nacional, desplegaron una intensa vida política, sumando sus fuerzas a la formación de una república de partidos y a la construcción de una nación sobre modernas bases constitucionales y democráticas. Más tarde, en el novecientos, las nuevas camadas universitarias, tras algunos devaneos educacionistas de origen decimonónico y un ardor positivista finisecular, volcado a exigir mayores basamentos técnicos y científicos a las leyes y las orientaciones gubernativas, adhirieron a la política de partidos, incorporándose, casi sin excepciones, a alguno de los partidos tradicionales. Fenómeno que volverá a repetirse, aunque con signo político inverso, entre los intelectuales y especialistas sesentistas del siglo XX, quienes, tras los esfuerzos de la CIDE por imprimir una mayor racionalidad técnica en las políticas públicas, y en medio de los ajetreos revolucionarios de la hora, adhirieron al Frente Amplio y a su estrategia de ruptura del bipartidismo tradicional, dando así nuevos bríos, acaso sin proponérselo, a la política de partidos y a una arraigada cultura del voto, vigente en el país desde las primeras décadas del siglo XX. Incluso, los centros universitarios activos durante la dictadura militar de 1973-1984, algunos de ellos aún vigentes, mostraron un firme interés por los temas relacionados con la acción de los partidos y con los usos convencionales de la democracia uruguaya, tal como lo revelan algunas de sus prolíficas líneas editoriales de los tiempos de la restauración democrática.

Ahora bien, aun si esta actitud pro-partidos de la intelectualidad nacional, menos cultivada, por cierto, entre sus congéneres regionales, sirvió para alimentar el sentido común político de la sociedad uruguaya, también trajo aparejada una cierta desidia reflexiva y un escaso distanciamiento crítico con respecto a las prácticas políticas corrientes. En suma, en los estratos eruditos uruguayos, altamente compenetrados, como vimos, con la racionalidad estratégica y prudencial de la política profesional, no se observa ni el desdén ilustrado de algunas academias regionales hacia la política competitiva o de masas, ni alguna afinidad efectiva con la tradición anglosajona de los *Thinks Tanks*, cuya influencia política proviene de sus activismos temáticos o ideológicos, de su capacidad para animar el debate de ideas o para marcar la agenda de las urgencias ciudadanas.

El segundo aspecto a tener en cuenta, nos coloca ante la cuestión de la centralidad de la política en el Uruguay y a su impacto en el conocimiento especializado. Dicha

centralidad se asienta en dos factores básicos: por un lado, en los fundamentos republicanos de la estructura política nacional, los cuales remontan a la invención originaria de una unión política basada en identidades cívicas más que en adscripciones sociales, viéndose claramente reflejados también en la preponderancia de los poderes ciudadanos o de las asambleas legislativas frente a las racionalidades técnicas y burocráticas; y por otro lado, en el ascendiente político de uno de los sistemas de partidos más fuertes de la región, celoso por defender sus legitimidades representativas y sus prerrogativas decisionales frente a los estamentos expertos y a los fueros autónomos de la sociedad civil. Lo cual traerá aparejado una infravalorización de los saberes y competencias independientes de las artes políticas y gubernativas o, lo que es lo mismo, una devaluación de los acervos especializados de gestión pública o de los recursos de eficiencia técnico-funcionarial, propiciando, o bien un escaso reconocimiento político al conocimiento especializado, o bien un trato instrumental – contingente, desparejo– a los saberes expertos. Así pues, pese a los esfuerzos de los años sesenta por impulsar una modernización técnica de la política, y más allá de algunos indicios de incremento del papel político del conocimiento especializado bajo el actual gobierno del Frente Amplio, el Uruguay mantiene aún sus rasgos republicanos más típicos, vale decir, su tendencia a valorizar los poderes de impronta ciudadana por sobre la racionalidad técnica y la eficiencia funcionarial, rindiendo tributo, para bien o para mal, a la racionalidad política de una democracia de partidos, de fuertes arraigos ciudadanos, sometida a las exigencias transaccionales de un entramado político pluralista, incompatible con la acción de mayorías omnímodas o con la marginación de las minorías, sensible a la política de vetos recíprocos o a los retoques negociadores de los tecnicismos más puristas, lo cual suele conspirar contra las ilusiones antipolíticas de los ambientes eruditos, deslegitimando las recetas expertas elaboradas al margen – cuando no contra– la racionalidad política.

Sea como fuere, lo cierto es que los elencos políticos uruguayos, pese a sus manifiestas dificultades para recomponer un desgarrado tejido social y establecer nuevas bases de relacionamiento entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, gozan aún de altos niveles de auto-estima cívica, habiendo renovado, al calor de sucesivas alternancias gubernativas, su confianza en sus recursos políticos y en sus acervos de partido para dar forma agregada al interés general o para representar el pluralismo social en la esfera pública, aceptando, sin demasiado entusiasmo y sin movilizar tampoco

mayores recursos financieros, el trabajo de sus propios e intermitentes centros de ideas, acudiendo, más por necesidades estratégicas que por un genuino reconocimiento de los imperativos de la razón técnica, a los saberes expertos, desconfiando no sólo del poder extra-democrático de los estamentos técnico-burocráticos sino también de las instancias políticas que no tengan el aval directo de la ciudadanía o de un variado público elector.

4. Conclusiones

En Uruguay hay pocas organizaciones diseñadas a imagen y semejanza de los Think Tanks de EEUU o Canadá. Pero existen otras instituciones que desempeñan las funciones convencionalmente atribuidas a los mismos. Lo característico de Uruguay es que se verifica un mayor desarrollo de los institutos universitarios respecto a otros tipos de instituciones. De todas maneras, durante los últimos años, en el marco de un proceso general de fortalecimiento de la sociedad civil se han venido multiplicando las organizaciones orientadas a la incidencia.

El predominio de las organizaciones de corte académico (institutos universitarios y centros privados de investigación) se refleja en el tipo de actividades de contacto con el entorno empleadas más frecuentemente (seminarios abiertos y publicaciones). Otras modalidades de incidencia, más propias de los Think Tanks al estilo sajón, son menos frecuentes. No es habitual, por ejemplo, la elaboración de *policy briefs*. De todos modos, algunas organizaciones generan instancias reservadas de intercambio con políticos.

La mayoría de las organizaciones relevadas considera que su trabajo es bien evaluado por el sistema político y que su nivel de incidencia en las políticas públicas es importante, especialmente en la generación de diagnósticos sobre problemas y en la instalación de discusiones en la agenda pública. Sin embargo, ninguna de las instituciones dispone de instrumentos estandarizados de evaluación de su propia incidencia.

¿Se verificó un cambio importante en la relación entre los Think Tanks y el Estado a partir del acceso del Frente Amplio al gobierno? Sobre este tema detectamos dos visiones polares: algunos afirman que no se verificó ningún cambio; otros argumentan que se ha producido un viraje profundo. Nuestra investigación sugiere que ninguna de estas dos visiones recoge correctamente el estado actual de la interfase. No

parece razonable negar que haya habido un cambio importante. Sin embargo, es evidente que hay factores estructurales que persisten.

El cambio más importante que se ha verificado es un acercamiento inédito entre la Universidad de la República y el Estado. Es cierto que la Universidad de la República no tiene el monopolio del saber técnico. Sin embargo, en ella se alojan algunos de los centros de investigación más grandes e influyentes del país. El país es uno cuando la Universidad y el Estado están desconectados y otro cualitativamente distinto, cuando ambos engranajes se acoplan.

El gobierno tiene una buena relación con algunas instituciones de la UdelaR. Pero esto no quiere decir que, en general, tenga una mejor relación que otros gobiernos con el subsistema de Think Tanks. Los testimonios recogidos muestran que el gobierno del FA tiene un vínculo no exento de conflictos con otras instituciones importantes, en particular con algunas ONGs orientadas a la *advocacy*.

La llegada de un nuevo partido al gobierno permite "controlar" el efecto de la variable afinidad política en la dinámica política del conocimiento especializado. Parecía muy razonable suponer que la mayor parte de las dificultades existentes en el vínculo entre investigación y políticas públicas se originaba en la falta de empatía política entre los partidos que ejercían el gobierno (el Partido Colorado y el Partido Nacional) y los intelectuales y expertos (la mayoría de ellos vinculados al Frente Amplio).

La información generada en el marco de esta investigación sugiere que la afinidad política entre gobernantes y expertos no es la única variable que da cuenta de la dinámica de la investigación social. Tampoco la falta de sintonía política fue un obstáculo insalvable a la participación de los expertos, ni la convergencia ideológica asegura la construcción de un vínculo fluido entre ellos y los gobernantes.

Cuando se atenúa el argumento centrado en la afinidad política e ideológica los factores explicativos de carácter estructural pasan al primer plano. La dinámica política del conocimiento especializado en Uruguay debe ser comprendida teniendo en cuenta las principales características de su sistema político. Los Think Tanks son un tipo "adicional" de actor político en un país esencialmente pluralista y republicano. En ese contexto, el poder político de los expertos en Uruguay es, generalmente, inferior al de otros actores sociales, como las corporaciones empresariales y los sindicatos, y al de los

partidos políticos, que siguen siendo los principales protagonistas en el funcionamiento general del sistema.

Para entender la dinámica política de la investigación social hay que tomar en cuenta un elemento más. No sólo el sistema político es pluralista. También el subsistema de Think Tanks y redes de expertos es muy diverso y plural. En el terreno de las ideas conviven, y compiten, centros académicos localizados en universidades privadas con ONGs, Think Tanks al estilo anglosajón con institutos alojados en la universidad pública. Al mismo tiempo, estas organizaciones están atravesadas por una gran variedad de redes de expertos: economistas, especialistas en ecología social, politólogos, expertos en innovación, sociólogos, abogados, etc. A su vez, en el interior de las distintas disciplinas existen múltiples comunidades de interpretación en disputa por la hegemonía del campo.

Estas distintas redes no tienen visiones idénticas acerca de cuáles son las orientaciones de política pública más recomendables. Para entender la dinámica de los saberes, hay que aprender, pues, a descubrir y a interpretar las batallas por la incidencia política que libran denodadamente las distintas comunidades intelectuales.

Bibliografía

- Bergara, Mario (coordinador). Andrés Pereyra, Ruben Tansini, Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Daniel Buquet, Juan Andrés Moraes. 2006. "Political Institutions, Policy making Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay", Research Network Working Paper, R-510, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Washington.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez Antón. 1987. "La partidocracia uruguaya", *Cuadernos del CLAEH* n° 44, pp. 37-61, Montevideo.
- Gallardo, Javier. 2007. "La Democracia y los Centros de Investigación en el Uruguay", paper preparado para el proyecto "Plataforma Democrática", patrocinado por el Centro Edelstein de Investigación Social y por el Instituto Fernando Henrique Cardoso de Brasil.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé.. 2004. *La Era Progresista*. Fin de Siglo, Montevideo.
- Garcé, Adolfo. 2005. "La Ciencia Política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico", *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica, Santiago de Chile, Vol 25, N° 1, pp. 232-244.
- Garcé, Adolfo. 2006: "Una interfase estrecha e inestable. Partidos políticos y think tanks en Uruguay", en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (coords.). *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization* 46, (1), 1-35.
- Lanzaro, Jorge. 2000. "El presidencialismo pluralista en la 'segunda' transición, en Jorge Lanzaro (coord.). *La "segunda" transición en el Uruguay*, CSIC-ICP-FCU: Montevideo.
- Sabatier, Paul A and Hank Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning. And advocacy coalition approach*, Boulder (Co.): Westview Press

Anexo 1. Entrevistas

Agradecemos muy especialmente la colaboración de las siguientes personas, quienes accedieron a ser entrevistadas en el marco de esta investigación, por orden alfabético:

Agustín Canzani	Sociólogo. Director de la Fundación "Liber Seregni", Asesor del Presidente Tabaré Vázquez
Alma Espino	Economista. Directora de IECON-FCEyA, UdelaR
Hugo Fernández Faingold	Sociólogo. Ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1985-1989), ex Vicepresidente de la República (1998-1999).
Carlos Grau Pérez	Economista. Director de CINVE
Gustavo Leal	Sociólogo. Director de "El Abrojo"
Antonio Mercader	Abogado. Ex Ministro de Educación y Cultura (2000-2002).
Ana Olivera	Profesora. Subsecretaria de Desarrollo Social (2005-2008)
Selva Ortiz	Socióloga. Directora de REDES – Amigos de la Tierra.
Carlos Pérez Arrarte	Ingeniero Agrónomo. Director de CIEDUR
Francisco Pucci	Sociólogo. Director del Departamento de Sociología – FCS-UdelaR
Enrique Rubio	Profesor. Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2007-2008)

Agradecemos también a quienes, en nombre de sus instituciones, llenaron los formularios y respondieron con paciencia las preguntas abiertas allí formuladas.

Anexo 2. Formulario utilizado en el relevamiento de información

1. Datos básicos

- ✓ Sigla:
- ✓ Nombre Completo:
- ✓ Dirección:
- ✓ Teléfono y fax:
- ✓ WebSite:
- ✓ Dirección de e-mail:

- ✓ Nombre del Director:
- ✓ E-mail institucional:
- ✓ Fecha de creación:

¿Forma parte de alguna otra institución (universidad, institución internacional, etc.)? Si la respuesta es afirmativa, por favor, complete los datos de la institución a la que pertenece su organización

- ✓ Sigla de la institución principal:
- ✓ Nombre completo de la institución principal:
- ✓ WebSite:

2. Estatus de la organización (marque la opción que corresponda):1- Centro independiente de investigación2- ONG3- Fundación4- Centro universitario5- Ligada a sindicato6- Ligada a movimientos sociales7- Otro**3 (1). Perfil de los recursos humanos**

Nivel de formación	Título obtenido en...				Total
	Uruguay	América Latina	Europa	EEUU	
Licenciatura					
Maestría					
Doctorado					
Total					

3 (2). Perfil de los recursos humanos

Disciplina	Junior	Semisénior	Senior	Total
Derecho				
Ingeniería				
Historia				
Economía				
Sociología				
Ciencia Política				
Trabajo Social				
Antropología				
Psicología				
Medicina				
Agronomía				
Total				

4 (1). Financiamiento – Fuente

Por favor, ordenar la lista siguiente de fuentes de financiamiento en orden **decreciente** de importancia (1 para la más importante). Para ordenar la lista, tome en cuenta el presupuesto ejecutado durante el año **2006**.

- ___ Fondos Propios
- ___ Gobierno Central
- ___ Gobiernos Departamentales
- ___ Fundaciones Nacionales
- ___ Empresas
- ___ Cooperación Internacional
- ___ Organismos Internacionales
- ___ Fundaciones Internacionales
- ___ Otros

4 (2) Financiamiento – Tendencias recientes

1. ¿Cómo ha evolucionado el financiamiento de su organización durante los últimos 10 años? ¿Aumentó, disminuyó, o se mantuvo relativamente estable?

2. ¿Cómo ha evolucionado el financiamiento desde el punto de vista de su composición? (fondos externos vs. fondos nacionales, etc.). ¿Qué tendencias advierten?

3. ¿Cuáles son las principales dificultades para obtener financiamiento?

5. Actividades prioritarias

¿Qué importancia le atribuye su organización a las siguientes actividades? Por favor, ordenar la lista siguiente en orden decreciente de importancia (1 para la más importante).

___ Incidencia política (campañas públicas para instalar temas en el debate político, para promover alternativas de políticas, etc.)

___ Investigación académica

___ Consultorías

___ Enseñanza, formación y capacitación

___ *Advocacy* (defensa, promoción de derechos de grupos específicos)

6. Áreas temáticas

¿Cuáles de estas áreas temáticas son consideradas prioritarias por su institución?
Por favor, ordenar la lista siguiente en orden decreciente de importancia (1 para la más importante).

___ Economía

___ Sociedad

___ Género

___ Política

___ Relaciones Internacionales

___ Medio ambiente

___ Otros

Explique brevemente las prioridades temáticas de la institución:

7. Mecanismos de difusión e incidencia política

¿Cuáles de los siguientes mecanismos de difusión utiliza más regularmente su institución?

1- Seminarios abiertos

2- Encuentros periódicos con políticos y/o altos funcionarios

3- Publicaciones

3.1- Soporte físico

3.2- Soporte magnético

3.3- *Policy briefs**

4- Presencia en los medios de comunicación

5- Otro

*Se denomina *policy brief* a un breve documento, escrito en un lenguaje accesible, que realiza una recomendación de política pública.

8 (1). Incidencia política

¿Cómo calificaría el nivel de incidencia de su institución en el sistema político uruguayo?

Percepción de la incidencia de la propia organización en el sistema político uruguayo: gobierno nacional y/departamental, partidos, opinión pública, medios, etc.

1- Baja

2- Media

3- Alta

8 (2). Incidencia política

¿Cuenta su institución con mecanismos de medición de su incidencia en el sistema político?

No

Sí

Si la respuesta es afirmativa explique brevemente cuáles son.

8 (3). Incidencia política

¿En cuál de los momentos siguientes estima usted que su organización logra tener mayor incidencia? Marque hasta 3 opciones ordenando en orden decreciente.

___ En el diagnóstico del problema

___ En la persuasión de la opinión pública respecto a la existencia del problema

___ En la incorporación del problema en la agenda de gobierno

___ En el diseño de una alternativa

___ En la implementación de la nueva política

___ En la evaluación

Por favor, explique brevemente su respuesta.

8 (4). Incidencia política

De las instituciones asimilables a un *Think Tank* en Uruguay, ¿cuáles, de acuerdo a su criterio, son las tres más influyentes? (1 corresponde al más influyente)

1-

2-

3-

9. Evolución de la interfase entre investigación social y sistema político en Uruguay

→ ¿Cómo calificaría usted la interfase entre la investigación social y los actores de gobierno (nacional y departamental) en el Uruguay? ¿Considera usted que el acceso del FA al gobierno nacional marca un mojón en esta trayectoria? ¿Se verificó a partir de marzo de 2005 un cambio cualitativo en la interface entre investigación social y gobierno nacional?

10. Principales obstáculos al uso de investigación social en los procesos de gobierno en Uruguay

→ ¿En qué medida su organización ha hecho un esfuerzo sistemático por construir un puente con los actores de gobierno? Si lo ha hecho, relate brevemente las principales iniciativas.

→ ¿En qué medida su organización se esfuerza por generar productos que aporten a la toma de decisiones en los procesos de gobierno?

→ ¿Cómo perciben los actores de gobierno la calidad y pertinencia de la producción de su institución?

→ ¿En qué medida los actores de gobierno demandan investigación social? ¿Qué valor cree usted que le asignan los políticos uruguayos al uso de investigación?

→ ¿Cuál de las siguientes frases refleja mejor la situación del puente entre investigación social y sistema político en Uruguay? (marque una sola opción):

1- "Existe un problema grave de incomunicación. La interfase es demasiado estrecha e inestable"

2- "Existe una relación de cooperación relativamente fluida, aunque hay problemas como en todos lados".

3- "Existe un vínculo muy fluido. Los cortocircuitos son poco frecuentes".

11. Marco legal

¿Considera usted que el marco jurídico vigente, favorece u obstaculiza las actividades de la institución? ¿Por qué?