

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

***Thinkers and Poverty  
The Role of Expertise in Policies to Combat Poverty in Uruguay***

**María Belén Villegas Plá\***

Recibido el 14 de junio de 2014  
Aceptado el 28 de noviembre de 2014

**RESUMEN**

Este artículo presenta las dinámicas mediante las cuales el conocimiento especializado interviene en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se buscó contribuir al debate sobre los mecanismos por los cuales se construye *sentido común* en el espacio político, y el papel de la investigación social en este proceso. La presente investigación pretende aportar información a este debate por medio del análisis de dos de los planes fundamentales impulsados por el gobierno del Frente Amplio en Uruguay: Plan de Emergencia Social y Plan de Equidad. Se plantean dos conjuntos de interrogantes respecto a la relación entre la investigación social y el diseño de políticas públicas. El primero refiere a cuáles son las instituciones promotoras de conocimiento involucradas en el proceso de di-

**ABSTRACT**

This article analyzes the dynamics through which specialized knowledge is involved in the design and implementation of public policy. It aims contributing to the debate about the processes by which “common sense” is built in the political space, and the role of research in this process. These issues are raised analyzing two of the fundamental plans launched by the government of the Frente Amplio in Uruguay: the Social Emergency Plan and the Equity Plan. Two sets of questions are put forth regarding the relationship between social research and public policy design. The first one deals with those knowledge promoting institutions involved in the process to develop the national plans under exam. Which is their extent and type of participation? What makes these institutions take part

\* Licenciada en Ciencia Política con posgrado en Género y Políticas Públicas. Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Sus líneas de investigación son: ciencia política y políticas públicas; educación; Estado, políticas públicas y bienestar social; ciencia política, género y políticas públicas (*Feminist policy making*). Entre sus últimas publicaciones destacan: “Ideas y capacidades estatales en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia”, en coautoría con Mauro Casa (2015); “La incorporación de la nueva agenda de derechos en la construcción de ciudadanía: el desafío del Uruguay Progresista”, en coautoría con Camila Zeballos (2015), e “Hipótesis de clase sobre los avances en la agenda LGBTI”, en coautoría con Mauro Casa (2014). Correo electrónico: belen.villegas@cienciassociales.edu.uy

seño de los planes nacionales en estudio. ¿Cuál es su grado y modalidad de participación? ¿En virtud de qué dichas instituciones intervienen en el *policy making process*? En segundo lugar, ¿es la influencia de la investigación similar en ambos casos? ¿Suscitán ambos procesos las mismas ventajas y desventajas en lo que se refiere a los factores promotores de la intersección de los *policy makers* con la investigación social?

**Palabras clave:** Plan de Emergencia Social; Plan de Equidad; Uruguay; pobreza; conocimiento especializado; investigación social; diseño de políticas públicas.

of the policy making process? The second group of questions delves around issues such as: is the influence of research similar for both cases? Do both processes arouse the same advantages and disadvantages regarding those elements that promote the intersection between policy makers and social research?

**Keywords:** Social Emergency Plan; Equity Plan; Uruguay; poverty; specialized knowledge; social research; design of public policies.

## Introducción

En el año 2004 triunfa en las elecciones nacionales uruguayas una coalición de izquierda y centro izquierda: el Encuentro Progresista Frente Amplio (EPFA). El 1 de marzo de 2005, el entonces electo presidente Tabaré Vázquez, anuncia la promoción de un plan de atención focalizado en la población más vulnerable como uno de los objetivos fundamentales del gobierno, prioridad establecida en el marco de la situación de “emergencia social” que aún –según se mencionaba– vivía el Uruguay luego de la crisis de 2002.

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

Ulteriormente, en el año 2009, el comité de la red *Poverty Reduction, Equality and Growth Network* (PEGNet)<sup>1</sup> seleccionó a la experiencia de colaboración entre la UDelAR y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre múltiples candidatos de distintas partes del mundo como ejemplo de “la mejor práctica de cooperación entre la investigación y la práctica” en relación con la reducción de la pobreza.

---

<sup>1</sup> PEGNet es una red global fundada en 2005 como iniciativa conjunta de centros de investigación, universidades y agencias de ayuda internacional de origen alemán. Es una de las diversas redes financiadas por donantes que intentan mejorar la calidad de la investigación sobre desarrollo y maximizar su influencia en la elaboración de las políticas.

En este contexto, se plantean aquí dos conjuntos de interrogantes respecto a la relación entre la investigación social y el diseño de políticas públicas. El primero, de carácter más bien descriptivo, refiere a cuáles son las instituciones promotoras de conocimiento involucradas en el proceso de diseño del Plan Nacional de Emergencia Social y en el Plan de Equidad. ¿Cuál es su grado y modalidad de participación? ¿En virtud de qué dichas instituciones intervienen en el *policy making process*?

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

El eje del análisis girará entonces en esclarecer cómo funciona la relación entre el conocimiento especializado y el proceso de formulación de políticas, en esta nueva fase expansiva y donde el lugar preponderante está reservado a la ingeniería social.

En el presente artículo se presenta, en primer lugar, la ubicación epistemológica del problema y el marco de análisis desde el cual se abordará el mismo. Luego se describe el proceso de elaboración de cada uno de los planes con el objeto de indagar en torno a tres ejes analíticos al interior de los mismos: a) las comunidades epistémicas involucradas, b) la modalidad de relacionamiento entre agentes técnicos y agentes políticos y c) el uso de la investigación social. Finalmente, se lleva a cabo el análisis de ambos planes, las ideas fundamentales contenidas en los mismos y su inscripción en marcos “ideacionales” que determinan “lo pensable” en ciertos contextos específicos. El trabajo concluye planteando los principales hallazgos e interrogantes que este debate suscita.

### ***La lucha contra la pobreza en el centro de la escena regional***

En Uruguay, y gran parte de la región latinoamericana, se instaló desde inicios de la década del noventa, una estrategia de desarrollo de orientación al mercado como respuesta al surgimiento de nuevas problemáticas sociales. La estrategia partió del denominado Consenso de Washington; un conjunto de fórmulas que englobaban variadas políticas en arenas tales como la estabilización macroeconómica, la liberación económica y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía nacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Si bien esta política se extendió en toda la región latinoamericana, la pauta de reforma social adoptada no fue uniforme sino que presentó variaciones significativas según el sector de referencia. En este marco, las reformas de tal calibre en Uruguay han sido caracterizadas como moderadas e incrementales (Castiglioni, 2005) o graduales (Midaglia, 2006), producto de la trayectoria institucional de la matriz de protección social nacional.

En la actualidad –y luego de las crisis económico-sociales acaecidas en gran parte de la región– existe acuerdo acerca de que las reformas propuestas por el Consenso de Washington no han generado los resultados pronosticados por sus defensores.<sup>3</sup>

Como respuesta a los efectos de tal conjunto de políticas, los inicios del nuevo milenio presentarán un panorama diferente. Los programas de combate a la pobreza serán prioridad en la política de los nuevos gobiernos progresistas. La política del gobierno de Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil (2001), de Néstor Kirchner en Argentina (2003), de Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y de Fernando Lugo en Paraguay (2007), se vieron rubricadas por la implementación de transferencias monetarias condicionadas. Dichos programas fueron las modalidades más extendidas que sobrevivieron a la lógica mercadocéntrica característica de los años noventa bajo la cual primaba la visión de un Estado más prescindente en relación con las necesidades de la población. Estos programas se caracterizan por dos componentes fundamentales: la entrega de apoyo en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica a cambio de una determinada contraprestación en áreas vinculadas al desarrollo del capital humano (educación, salud y nutrición, principalmente). Con frecuencia, conviven con políticas de perfil universal que constituyen el núcleo central de las políticas sociales. En general, inscritos en un nuevo diálogo con las organizaciones internacionales, estos planes adquieren la mayor parte de sus recursos por medio del financiamiento internacional, básicamente del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo (Mirza, Lorenzelli y Bango, 2010). El PANES y el PEQ se insertan en este contexto caracterizado por la implementación de políticas focalizadas en el ámbito regional.

El objetivo del PANES fue otorgar a los hogares beneficiarios herramientas que les permitieran paliar sus condiciones de privación en el corto plazo y salir del estado de pobreza y exclusión socioeconómica en el mediano plazo. El “Ingreso Ciudadano” fue el componente más publicitado –y con mayor carga fiscal– y consistía en una transferencia monetaria fija (56 dólares mensuales, al año 2005) por hogar, con independencia de su composición, destinada a beneficiar a 20% de la población con más carencias dentro del grupo de hogares pobres (aproximadamente 8% de la población total) (Amarante y Vigorito, 2012).<sup>4</sup>

El PEQ, por su parte, fue integrado por dos tipos de componentes. En primera instancia un conjunto de componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, compuesto

---

<sup>3</sup> Una muestra del cambio general de orientación político-económica puede hallarse en el documento publicado por el Banco Mundial (2005) en el cual se enfatiza el hecho de que no existe un conjunto de reglas de política económica aplicables universalmente. Véase: Rodrick (2006).

<sup>4</sup> En principio, la transferencia estaba sujeta a condicionalidades. Se requería asistencia escolar para los niños y adolescentes menores de 15 años y la realización de controles de salud para niños y embarazadas. Finalmente, el PANES también incluyó programas como: “Rutas de Salida” (actividades de capacitación y reintegración laboral), “Trabajo por Uruguay” (programa de empleo transitorio de carácter voluntario) y la “Tarjeta Alimentaria” (dirigida a hogares que contaban con niños entre 0 y 18 años o con mujeres embarazadas, estableciendo el monto en función del número de niños).

por: a) la reforma tributaria, b) la reforma de salud, c) revisiones de las políticas de empleo, d) nueva política de vivienda y hábitat, e) la reforma educativa y f) el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Por otra parte, se hallan los componentes específicos que conforman la red moderna de Asistencia e Integración Social que se estructura en un conjunto de medidas y estrategias de acción. Estas estrategias de acción son: a) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); b) seguridad alimentaria; c) políticas de educación para la infancia y adolescencia; d) políticas asociadas al trabajo protegido; e) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y f) políticas de atención de la discapacidad. Ambos planes se presentan como unidades de observación especialmente relevantes del fenómeno a analizar: los recientes procesos expansivos de formación de políticas sociales en Latinoamérica.

Como se ha destacado, ambos planes fueron impulsados bajo el primer gobierno del EPFA y se insertan en el mencionado contexto de predominio de políticas de transferencia condicionada en la región. No obstante, existen diferencias entre ambos momentos relacionadas con el *timing* político en el cual cada uno de ellos fue implementado. En otras palabras, el PANES se gesta como el primer plan de “combate a la pobreza” y “buque insignia” de la campaña electoral en el marco de la “emergencia social”. El PEQ, en cambio, tiene lugar a partir de la segunda mitad del gobierno progresista, momento en el que se busca generar una nueva insignia que permitiera a la izquierda política trascender la “emergencia social” que cimentó su discurso preelectoral pero que luego de tres años de gestión debía sustituir o al menos complementar.

Este trabajo se centra esencialmente en los factores coyunturales que matrizan la utilización de la investigación social en el proceso de formulación de políticas y que dejan como resultado un escenario de factores estructurales constantes y constitutivos de dicha relación en Uruguay tanto en el largo plazo (las características de la investigación social, la institucionalización de los partidos políticos) como en el mediano (la coyuntura económica, el perfil del *policy makers*, el contexto político partidario).

Como se verá a continuación, esta distinción nos permitirá esclarecer algunas relaciones con base en cada momento de la política y el tipo de factores explicativos dado en cada caso. Es así que mientras “el tipo de pensador dominante” y la “modalidad de relacionamiento técnico-político” está dada por factores de mediano plazo tales como la afinidad ideológica entre ambos actores, la presencia de actores e instituciones híbridas (actores político-técnicos) y la construcción de redes (personales e institucionales materializados en *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil, etcétera), “el tipo de uso de la investigación social” se explicará en mayor medida por factores de corto plazo relacionados con el momento político.

Finalmente, y antes de ingresar de lleno al tema, cabe realizar dos puntualizaciones. En primer lugar, queremos advertir que la investigación se centra en la etapa de diseño de cada

uno de los planes mencionados. De manera que si bien se tocan tangencialmente las restantes etapas –implementación, evaluación y monitoreo–, el análisis se enfoca fundamentalmente en la etapa de diagnóstico y elaboración de los planes en estudio. En segundo lugar, en lo que respecta al modelo ontológico, el mismo se basa en el institucionalismo discursivo. Las tres corrientes más destacadas del neoinstitucionalismo (*rational choice*, neoinstitucionalismo histórico y neoinstitucionalismo sociológico) comparten el papel fundamental que le asignan a las instituciones en la explicación política, no obstante se diferencian en sus objetos de explicación. Lo que caracteriza a la perspectiva discursivista es que pone el foco en la institución como factor de cambio, no reductible a intereses objetivos y racionales ni a determinismos históricos (Schmidt, 2011: 54). En este sentido, no se desconoce la acción de los actores guiados por la satisfacción de sus intereses, sin embargo se sostiene que los intereses no son objetivos; la realidad material es leída por los actores en función de sus ideas sobre ésta y mediante esa lectura se construyen intereses que los actores asumen como propios.

### *Uso de la investigación social en políticas públicas*

Respecto a la relación entre investigación social y políticas públicas ha de señalarse que el supuesto positivista según el cual el conocimiento “válido” se incorporaría por sí mismo en la esfera política a través de un perfecto ensamblaje entre investigación y políticas públicas parece no tener nada de real. En la actualidad, la literatura insiste en que la relación entre investigación y políticas públicas es normalmente tensa y conflictiva, descartando las visiones más iluministas respecto a los impactos del uso de la investigación social en el desarrollo de los países (Stone, Maxwell y Keating, 2001). No obstante, gran parte de este cuerpo teórico brega por la inclusión de la investigación en el proceso político por medio de los llamados *knowledge brokers* –actores o instituciones que operan como puentes entre ambos actores–.

Como fue señalado inicialmente, aquí nos alejaremos de estas nociones positivistas y en cambio se argumentará que la máxima sobre la cual se desarrollan gran parte de los estudios en esta área –la deseabilidad del uso de evidencia en la política– lejos está de ser neutral. En cambio, se sostendrá que quienes producen el conocimiento especializado –los investigadores– son actores políticos, de la misma manera que el medio y las acciones tendientes a maximizar su incidencia en la producción de políticas es en sí mismo un proyecto político.

Consecuentemente, la maximización del uso de evidencia en el proceso político tendrá por corolario la catálisis de procesos sociales complejos que se acentúan en la medida en que se intensifica el vínculo entre ambos actores. Entre estos procesos se destaca un tipo de “pensador” dominante y un modelo de pensamiento que determinará aquello posible de ser pensado en un determinado contexto político-histórico.

## ***Los “pensadores”*** **Tipos de pensadores**

Se vuelve necesario esclarecer algunos puntos clave en cuanto al papel de la investigación y los investigadores en el proceso político. En primer lugar, y referido a los “pensadores”, cabe realizar algunas distinciones. Palabras como “experto”, “intelectual”, “tecnócrata” y “tecnopolítico”, si bien parten de universos simbólicos similares no deben ser usados de manera indistinta en tanto que cumplen funciones en la estructura *política-conocimiento* por demás diferentes.

Como es señalado por Camou (1997), no todo “experto” es un “tecnócrata”. Así, mientras el primero es una persona que posee un conocimiento especializado en un determinado campo del saber y usa estos conocimientos en el proceso de elaboración de políticas, el segundo va más allá en tanto adhiere a la noción de que existe un componente de la política –mayoritario quizás– que debe fundamentarse en la autoridad técnica, por encima de las preferencias sociales democráticamente expresadas.

Contrariamente, los llamados *tecnopols* o “tecnopolíticos”, serían en cambio productores de conocimiento con inserción y cercanía política variable (ideológicamente afines, simpatizantes partidarios, militantes, etc.), que en virtud del papel que desempeñan creen en el conocimiento como factor de cambio, pero inserto en marcos de preferencia político ideológicos. En otras palabras, el tecnopolítico es un experto con comportamiento orgánico, que es llamado a participar en virtud de sus capacidades técnicas de igual modo que por su afinidad ideológica al partido de gobierno.

## **Comunidades epistémicas**

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

El concepto de comunidad epistémica ha sido especialmente desarrollado por Adler y Haas (1992), quienes las definen como redes de profesionales de experiencia reconocida, a través de los que circulan nuevas ideas de las sociedades a los gobiernos y también de un Estado a otro. Se definen como tales en tanto que gracias a su conocimiento en una determinada experticia ejercen cierto grado de incidencia en los tomadores de decisiones –no necesariamente lineal o unilateral–. Estas comunidades detentan un conjunto de entendimientos colectivos del mundo social, políticamente relevantes, sujetos a procesos de

selección política e inscritos en procesos de cambio. Dicho entendimiento refiere a un “sentido común” político: aquello pasible de ser problematizado, discutido, pensado y desde donde se construyen nociones consensuadas respecto a cierta porción de la realidad (Adler y Haas, 2005). La incidencia ejercida por dichas comunidades sobre los tomadores de decisiones puede suponer la capacidad de determinar los términos válidos de debate (campo de lo establecido, lo pasible de ser debatido), la existencia de un problema (definición de la problemática social sobre la cual la política desea/debe intervenir), el campo de soluciones posibles (acorde a la circulación de ideas en núcleos académicos mediante congresos, seminarios, publicaciones en el ámbito nacional, regional y mundial), entre las más destacadas (Adler y Haas, 1992: 371- 38).

Es necesario hacer hincapié en que la noción de comunidad epistémica no remite a un conjunto de actores claramente identificables ni a un grupo cerrado o estanco. Contrariamente, hace referencia a la unidad de un conjunto de expertos que en un determinado contexto comparten un conjunto de creencias y reconocimiento, que en virtud de su poder de grupo maximizan su incidencia en el proceso de formulación de políticas.

### **Modelos de relacionamiento: investigación social / policy makers**

En cuanto a la tipología de relacionamiento entre los técnicos y los *policy makers*, el aporte de mayor relevancia en los últimos años ha sido la caracterización elaborada por Weiss y posteriormente modificada por Nutley, Walter y Huw (2007: 38-40). Ésta distingue seis modelos. A continuación, se presenta un cuadro resumen de las categorías de relacionamiento elaboradas por estos autores.

**Cuadro 1**  
 Modelos de relacionamiento técnicos/*policy makers*

Modelo de relacionamiento	Descriptor
<b>Con base en conocimiento</b> <i>(Knowledge-driven model)</i>	La investigación básica identifica conocimiento potencialmente valioso para los expertos y <i>policy makers</i> de cierta área. Sobre esta base se realiza investigación aplicada, se desarrollan y aplican tecnologías.
<b>De resolución de problemas</b> <i>(Problem-solving model)</i>	El <i>policy maker</i> encarga una investigación para encontrar la solución a un problema específico.

(continuación)

Modelo de relacionamiento	Descriptor
<b>Político</b> ( <i>Political model</i> )	En aquellos sistemas políticos cuyos actores tienen posturas y/o coaliciones rígidas es menos probable que la investigación pueda tener una influencia directa en las políticas. En estos casos es más frecuente que se use la investigación social para atacar o defender posiciones políticas.
<b>Táctico</b> ( <i>Tactical model</i> )	Los actores anuncian que están esperando resultados de investigaciones para no tomar decisiones o bien justifican sus decisiones en investigaciones realizadas solamente para transferir el costo político hacia los investigadores.
<b>Ilustrativo</b> ( <i>Enlightenment model</i> )	La investigación se va “derramando” de modo lento, indirecto y acumulativo sobre la forma de percibir problemas y soluciones de los actores políticos. A la larga, esto determina cambios en las políticas públicas.
<b>Interactivo</b> ( <i>Interactive-model</i> )	Investigador y <i>policy maker</i> interactúan a lo largo del proceso de investigación.

**Fuente:** esquema explicativo elaborado en base a Nutley, Walter y Huw (2007), traducción propia al español.

Asimismo, como forma de entender los procesos que conducen o inhiben el vínculo entre investigación social y políticas públicas, la literatura ha elaborado modelos que explican las variables causales sobre la llamada *oferta* (investigación/investigadores), la *demanda* (*policy makers*) y el vínculo entre ambas, que se ha dado en llamar *intersección* (*Ibid.*, 2007).

Los problemas relacionados con la *oferta* refieren fundamentalmente a la calidad y credibilidad de la investigación: si los potenciales consumidores no confían en la calidad de los hallazgos de la investigación, difícilmente se apoyan en ella para tomar decisiones de políticas. A su vez, debe destacarse que para que la investigación pueda ser usada en las políticas públicas, las ciencias sociales deben producir conocimiento acerca de los problemas que los *policy makers* están intentando resolver; es decir, la investigación debe ser relevante. Adicionalmente, resulta esencial para la optimización del vínculo que los tiempos de la investigación acompañen el ritmo de la decisión (el llamado *timeliness*), a la vez que la difusión de los resultados sea encarada por los productores de conocimiento de manera clara, con hallazgos contundentes, difícilmente controvertibles, y sean comunicados claramente (*Ibid.*, 2007).

En segundo lugar, en lo referido a la *demanda*, la intensidad de la misma tiende a estar asociada con algunas características personales de los *policy makers* (Court y Young,

2003), tales como la valoración de la investigación, el nivel de formación, la experiencia en investigación y la experiencia en el gobierno, que según ha señalado la literatura, tenderían a favorecer los lazos entre técnicos y políticos. Contrariamente, factores como los altos niveles de rotación en los cargos de gobierno pueden debilitar el contacto entre los *policy makers* y los investigadores.

En tercer lugar, y finalmente, para que *demanda y oferta* se encuentren hace falta un componente adicional: la intersección, es decir aquellos factores que operan como puente entre una y otra (Nutley, Walter y Huw, 2007). Entre éstos se destacan el contacto personal y la existencia de redes (comunidades epistémicas y redes más amplias tales como las denominadas *advocacy coalition*, integradas por diversos actores que incluyen desde políticos hasta figuras de los medios de comunicación).

### ***El plan de emergencia social***

#### **Descripción del proceso de elaboración del PANES**

El diseño del Plan de Emergencia Social puede ser conceptualizado como el producto de cuatro etapas: una primera (1999-2002), cuando nace la idea de “emergencia social”; posteriormente (2003), donde se da un intenso debate técnico y político enmarcado en instancias tales como “Mañanas Complejas”; en tercer lugar (2004), la etapa especialmente teñida por los encuentros dados a través de la Fundación Friedrich Ebert<sup>5</sup> en Uruguay (FESUR) y, finalmente, una última etapa definitoria (2005) especialmente caracterizada por la creación del MIDES. A continuación se describe cada una de ellas.

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

A pesar de que en el período posterior a la recuperación democrática (1985-1994), la incidencia de la pobreza en Uruguay descendió pronunciadamente (46.2% a 15.3%), ulteriormente la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente. A partir de año 1998 esta tendencia se vio agravada –especialmente a partir de la crisis económica y social del 2002– alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (32.1% en 2004) (Amarante y Vigorito, 2007). En este marco, la generación de un plan diseñado para revertir la situación de “emergencia social” –al igual que el impuesto a la renta– supo ser uno de los principales bastiones electorales de la iz-

---

<sup>5</sup> Fundación Friedrich Ebert es una institución cultural privada sin fines de lucro que recibe fondos de la Federación y de los estados federados de Alemania. Véase: <<http://www.fesur.org.uy/>>

quierda política en la campaña electoral de 1999, en la cual el doctor Batlle resultó electo presidente en segunda vuelta electoral. Lo que es especialmente relevante en este contexto es que la idea de “emergencia social” carecía de consenso incluso al interior de la fuerza política de izquierda.<sup>6</sup>

Si bien algunos actores políticos –fundamentalmente lo más altos mandatarios del EPFA– señalaron la “situación de emergencia” desde los años 1998 y 1999, algunos agentes técnicos y varios actores políticos del mismo Encuentro Progresista, no reconocieron la existencia de tal “emergencia” hasta el año 2002. En el contexto específico de la década del noventa, el Uruguay se veía a sí mismo como parte de una estrategia de desarrollo que traería frutos en el largo plazo. El “consenso” contaba con el apoyo explícito del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las consultorías económicas internacionales. Con el positivismo como marco hegemónico y afectadas las condiciones de producción del conocimiento, la igualdad o la justicia social se hicieron a un lado, jerarquizándose la libertad en clave liberal como problema central (Ravecca, 2007 y 2013). No obstante, la crisis económica y social del año 2002 rompió “el consenso” e instaló fuertemente la idea de que Uruguay estaba en una situación de “emergencia social” que debía ser el problema a encarar en el próximo gobierno.

### (2003) “Mañanas complejas”

La organización El Abrojo<sup>7</sup> inició en el año 2003 el ciclo “Mañanas complejas” con el objetivo de estimular el debate público sobre ciertas políticas, construir consensos y encontrar soluciones institucionales a los defectos estructurales del sistema de políticas sociales (Garcé, 2006b). Con esa finalidad se invitó a participar en una mesa de diálogo sobre los “Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales” a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, al Plenario Intersindical de Trabajadores, a la Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), a la Asociación de Organizaciones no gubernamentales y al Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP, Udelar). La finalidad de la mesa era elaborar un documento de consenso que señalara la existencia de obstáculos institucionales para la coordinación de las políticas

<sup>6</sup> La existencia de una situación de emergencia se señala fundamentalmente a partir de tres factores en estrecho vínculo entre sí: la falta de empleo y los bajos salarios, las altas tasas de pobreza e indigencia y la falta de desarrollo productivo. Véase: Entrevistas en Radio “El espectador” realizadas a Rodolfo Nin Novoa (candidato a la vicepresidencia 1999 y 2004) y Daniel Olesker (actual ministro de Desarrollo Social) (1999). Disponible en: <<http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele08102.htm>>.

<sup>7</sup> El Abrojo es una organización no gubernamental sin fines de lucro. Información disponible en: <<http://www.elabrojo.org.uy/elabmisi.html>>.

sociales y posibles soluciones. Al finalizar los plenarios todas las delegaciones firmaron el documento de “Acuerdos y Disensos sobre Políticas Sociales” (Garcé, 2006).

Esta instancia de articulación resultó esencial en tanto que efectivamente, a partir de ella, un sector de la izquierda política y gran parte de la academia reafirmó que Uruguay padecía una situación de emergencia social. Adicionalmente, fue allí que la discusión acerca de la integralidad de las políticas sociales adquirió fuerza y centralidad en el debate sobre políticas públicas. Así fue que, al interior del EPFA, entre éste y sus investigadores, e incluso con instituciones de investigación afines, se instaló la discusión acerca de la necesidad de transformar el diseño institucional del sistema de políticas sociales por parte del gobierno.

### *Los encuentros en la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y la campaña electoral (2003-2004)*

Con el sustancial apoyo de Tabaré Vázquez, desde mediados de 2003 FESUR financió una serie de actividades que tuvieron por objetivo potenciar la acumulación del EPFA en materia programática (Garcé, 2006). El proyecto “Aportes comparados para el desarrollo de políticas sociales en Uruguay ante un nuevo gobierno: en la búsqueda de un buque insignia” (FESUR, 2004) dio lugar a un nuevo ámbito de discusión sobre las políticas sociales.<sup>8</sup>

Tal como se desprende del nombre del encuentro, este espacio estuvo caracterizado por dos discusiones centrales. En primer lugar, la necesidad de tener un programa de combate a la pobreza como “buque insignia” del gobierno –en el contexto de la creciente popularidad de “Bolsa Familia” en la región–. Seguidamente, la posible creación de un Ministerio de Desarrollo Social en sintonía con las experiencias en materia de política social de los gobiernos progresistas de la región. Cabe señalar, sin embargo, que la propuesta de creación de esta nueva Secretaría de Estado produjo importantes diferencias en la interna frenteamplista, en tanto había sectores que rechazaban enfáticamente esta idea y que en cambio proponían la creación de una “unidad de desarrollo social” bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la Presidencia de la República.

---

<sup>8</sup> En esta instancia participaron: la fuerza política de izquierda, la “Comisión de Programa” del Frente Amplio, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación (afines al Frente o a algunos de sus sectores en particular), investigadores de la Universidad de la República e integrantes de la que fue la “Comisión Especial sobre Pobreza con fines de diagnóstico”, esta última integrada por miembros de todos los partidos.

## ***El acercamiento hacia la Udelar, la creación del MIDES y el liderazgo de Tabaré Vázquez***

Luego del triunfo de Tabaré Vázquez con 51.67% de los votos válidos, y previo a la asunción de su gobierno, un grupo de agentes políticos encabezados por la que más tarde sería la ministra de Desarrollo Social, comenzó a trabajar en el futuro Plan de Emergencia, previendo la centralidad y publicidad que el mismo tendría una vez que el EPFA asumiera el poder.

En el año 2005, un grupo de personas que posteriormente conformarían el Ministerio de Desarrollo Social solicitó a la Udelar su colaboración para la implementación del PANES. En este proceso estuvieron involucrados el Instituto de Economía (IECON), el Instituto de Estadística, el Instituto de Ciencia Política (ICP), el Departamento de Sociología y el Servicio de Computación e Informática de la Udelar. A su vez, quienes posteriormente integrarían los puestos de mayor responsabilidad en el MIDES ya contaban con la colaboración del Banco de Previsión Social<sup>9</sup> (Amarante y Vigorito, 2012).

Debe mencionarse que, una vez convocada la Udelar, parte del elenco político ya había determinado la duración del PANES (dos años), la cantidad de beneficiarios (inicialmente 200 mil), así como el monto destinado al plan. Estas decisiones respondían a “urgencias políticas”: se debía dotar cuanto antes de contenido al principal eslogan de la campaña electoral.

Por su parte, en lo que respecta a la creación del MIDES, si bien el liderazgo del electo presidente fue clave en esta decisión, ésta se dio en el marco de un debate en el cual ya estaban consensuadas ciertas nociones, cimentadas en instancias previas que también desempeñaron un papel fundamental –tales como las instancias promovidas por FESUR y El Abrojo–. Con los parámetros de este debate, Vázquez impulsó la formación del MIDES, cuya ley de creación fue sancionada por el Parlamento Nacional el 28 de marzo de 2005.

A su vez debe mencionarse que más allá de las mediaciones locales, la creación de esta nueva Secretaría de Estado se insertó en una tendencia regional emergente desde mediados de los años noventa que, en el contexto de la implementación de programas de combate a la pobreza, buscaron articular una serie de prestaciones públicas –por medio de las transferencias condicionadas de renta– con el objetivo de superar la sectorialidad en la que tradicionalmente se estructuró la esfera estatal (Castillo, Fuentes y Midaglia, 2010: 130).

Luego de la propuesta inicial creada en el período 1998-99, se elaboran dos versiones intermedias –las cuales van cambiando a lo largo del lapso de tiempo señalado– hasta que finalmente fue aprobada en el Congreso del Frente Amplio la propuesta casi definitiva del PANES para la campaña del 2004. En este contexto, el plan comienza a implementarse con la finalidad de otorgar a los hogares beneficiarios las herramientas que les permitieran paliar

<sup>9</sup> El Banco de Previsión Social (BPS) es el instituto de seguridad social estatal de Uruguay. Su cometido es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

sus condiciones de privación en el corto plazo y salir del estado de pobreza y exclusión socioeconómica en el mediano plazo.

## Comunidades epistémicas en el PANES

A partir de mediados de la década del noventa es posible postular la existencia de una comunidad epistémica compuesta por sociólogos, economistas y politólogos –entre otros– quienes compartían una cierta episteme y un acervo ideológico caracterizado por el rechazo de las políticas neoliberales –posteriores al Consenso de Washington– y la defensa de la necesaria intervención del Estado para la disminución de los problemas de pobreza y desigualdad de nuestras sociedades. A su vez, en su mayoría los miembros de esta comunidad eran políticamente afines al Frente Amplio, aunque con variables grados de cercanía (desde militantes activos hasta simpatizantes políticos). La mayoría pertenecía institucionalmente a la Universidad de la República, aunque varios de sus exponentes más significativos se encontraban en otras universidades. A la vez, mediante del impacto que sus investigaciones han tenido sobre los *policy makers*, influyeron en las políticas tanto de manera directa como indirecta.<sup>10</sup>

Al interior de esta comunidad debe señalarse la sustancial participación del equipo de economistas –nucleados esencialmente en el Instituto de Economía (IECON, Udelar)– quienes intervinieron de manera directa e indirecta en ambos planes en estudio. La centralidad de este grupo en el debate acerca de las políticas de lucha contra la pobreza a en el ámbito nacional, descansó en tres factores: la cercanía político-ideológica entre sus miembros y la fuerza política de izquierda (factor común a toda la comunidad epistémica), el reconocimiento como expertos de este grupo por parte de la comunidad y, finalmente, el creciente prestigio de su profesión. En lo referente al primero de los factores mencionados vale aclarar que los investigadores de la Udelar –y especialmente del IECON– no eran vistos como agentes neutrales políticamente, sino que eran identificados como agentes políticamente afines al EPFA, aunque –claro está– con variables grados de cercanía (Rius, 2012).

Sobre el segundo de los puntos señalados, el estatus académico del grupo aportó legitimidad a los ojos de los organismos internacionales que otorgaron préstamos para financiar los programas en estudio. De hecho, varios de estos técnicos venían trabajando en torno a los temas de pobreza y desigualdad en el marco de investigaciones financiadas o promovidas por los mismos organismos internacionales.

---

<sup>10</sup> Si bien han sido varias las investigaciones provenientes de las universidades privadas (especialmente desde la Universidad Católica del Uruguay) que han generado importante conocimiento en la materia, el vínculo del gobierno con dichas instituciones educativas y los institutos de promoción de investigación que de ellos dependen, han sido marginales.

Finalmente, en lo que respecta al tercer factor, deben hacerse ciertas puntualizaciones. Efectivamente, la presencia de economistas en altos cargos gubernamentales se ha ido incrementando en las últimas décadas. Aquellos que comenzaron ocupando cargos de gestión y administración, progresivamente fueron ocupando cargos políticos de importancia jerárquica, que en parte descansan en la legitimidad que su saber como expertos les confiere (Markoff y Montecinos, 1994).

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

Los “significados ceremoniales” involucran expresiones de lenguaje, una “lengua franca”, el “latín trasnacional de nuestros tiempos”, que en la medida en que es utilizada con mayor frecuencia por instituciones financieras internacionales y diversas agencias nacionales e internacionales, obliga a los gobiernos a generar sus contrapartes, sin las cuales la comunicación se trunca (Markoff y Montecinos, 1994: 2). Asimismo, la tendencia economicista extiende su lógica progresivamente a nuevos ámbitos y zonas de influencia. Así, en la medida en que los economistas ocupan una creciente posición de poder redefinen el ámbito de influencia de otros expertos. Estos procesos se ponen en evidencia en la frecuente redelimitación que se ha realizado de ciertas áreas o temas hasta lograr considerarlos circunscritos al ámbito o zona de influencia económica, así como en la “imitación de lenguajes” que otras ciencias sociales, como la sociología o la ciencia política, han hecho de herramientas de análisis o modelos teóricos provenientes de la economía.

## Uso de la investigación social: oferta, demanda e intersección en el PANES

Debido a que la participación de las comunidades epistémicas vinculadas a la etapa antecedente al PANES (2003-2004) ha sido detallada anteriormente, a continuación se hará hincapié

en la relación MIDES-udelar, relación significativamente menos gradual y con una intervención de carácter más directo (*problem solving model*).

Del análisis realizado hasta el momento se infieren importantes ventajas en lo que a la oferta se refiere (Nutley, Walter y Huw, 2007). Primeramente, cabe señalar que la udelar posee en el Uruguay calidad y credibilidad, de modo que su participación aporta legitimidad y confianza. Específicamente, la cuestión esencial radicaba en que no sólo se debía encontrar un “proveedor técnico” legítimo desde el punto de vista académico, sino que también éste debía estar lo más alejado posible de las posturas ideológicas y políticas asociadas a la etapa neoliberal tan ampliamente rechazadas por la izquierda nacional (Rius, 2012: 88). Por otra parte, en lo que refiere a la *relevancia* de la investigación producida para los agentes políticos, debe señalarse que los investigadores de la udelar tenían un interés de larga data en que su trabajo alimentara el debate público. En este sentido, se difundieron sus investigaciones a amplias audiencias, al tiempo que se fomentó su participación en diversos foros donde podían ser escuchados por políticos afines y actores de la sociedad civil. La udelar ha tenido una tradición de investigación basada en una agenda independiente pero significativamente relevante para la promoción de políticas y en colaboración con redes de actores múltiples (Midaglia, 2012).

En cuanto al denominado *timeliness*, el mismo fue una importante fuente de desencuentros. La puesta en marcha del programa debía resolverse rápidamente, ya que los beneficios se realizarán en tan sólo tres meses. Sin embargo, los elencos universitarios demandaban mayores tiempos para la optimización de las tareas, lo que el “tiempo político” no podía conceder. En esta etapa primó “la lógica de la urgencia/emergencia”, acotada por los compromisos electorales y las expectativas de la población, tiempo al cual debieron adaptarse los elencos técnicos universitarios.

En lo que refiere a la *diseminación y claridad* de la investigación, estos requisitos parecen haber sido cumplidos por la udelar. Efectivamente, la Universidad contaba con equipos técnicos y académicos especializados en diversas problemáticas sociales, con una importante difusión social de sus resultados. No obstante –y ello fue reconocido por los propios protagonistas– la *claridad* fue un componente en creciente mejora. Al inicio, los agentes técnicos no siempre pudieron presentar en forma clara el resultado de sus investigaciones a agentes no especializados, problema que con el tiempo supo resolverse.

En segundo lugar, en lo que respecta a los componentes de la denominada *demanda*, la intensidad de la misma tiende a estar asociada con algunas características personales de los *policy makers* (Nutley, Walter y Huw, 2007). En este sentido, de parte del elenco político frenteamplista parece haber una alta aceptación y *valoración de la investigación social*, la cual –aunque con variables en su intensidad– ha estado presente en todos los programas sociales impulsados. A su vez, en cuanto al *nivel de formación*, la amplia mayoría de los altos mandatarios ministeriales del gobierno frenteamplista –y particularmente los del MIDES– son políticos con formación profesional en el área social.

Finalmente, en lo que respecta a los componentes de la denominada *intersección* (Nutley, Walter y Huw, 2007), el *contacto personal* se considera una variable fundamental, por lo cual la literatura sobre el puente entre investigación y políticas insiste en la importancia de la realización sistemática de encuentros entre investigadores y *policy makers*. Como ha sido señalado, la Udelar no era vista como un actor neutral. Los agentes políticos conocían la afiliación o las simpatías políticas –especialmente en las ciencias sociales– con el Frente Amplio.

### ***El Plan de Equidad***

#### **Descripción del proceso de elaboración del PEQ**

Al finalizar el Plan de Emergencia, el cual había sido previsto y anunciado por un período de dos años (2005-2007), comienzan a elaborarse las primeras líneas de lo que sería el Plan de Equidad. En mayo de 2006 se constituye un Grupo Técnico por resolución de la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi y de acuerdo con los lineamientos expuestos por el presidente de la República. En este espacio se consideraron varias opciones de diseño, las cuales desembocarían en la formulación de un borrador que explicitaba una primera propuesta –flexible a los cambios derivados del proceso de discusión política–. En esta área de trabajo de naturaleza técnica-política, participaron delegados de distintas direcciones y/o reparticiones del MIDES, del Banco de Previsión Social (BPS) y de la Universidad de la República. La conducción de la misma estuvo a cargo de representantes del MIDES, quienes cumplían el papel de coordinar las distintas funciones asumidas por los diferentes participantes, adaptándolas a los “tiempos políticos” (Midaglia, 2012). A su vez, se conformó el Consejo Nacional de Políticas Sociales compuesto por jefes de distintas secretarías de Estado y de la OPP. Este Consejo, en más de un año de trabajo, ofició de articulador en la construcción de acuerdos programáticos entre las diferentes instituciones participantes. Finalmente, el Gabinete Social –integrado por los ministros de las secretarías involucradas, además de OPP y el presidente del Consejo de Intendentes– aprobó el Plan de Equidad el 9 de abril de 2007, incluyendo su presupuesto en la Rendición de Cuentas 2008 y comenzó a implementarse en enero de ese año.

#### **Comunidades Epistémicas en el PEQ**

Los técnicos involucrados en el PEQ han sido personas –casi exclusivamente– vinculadas a la investigación en la Udelar, a diferencia del PANES donde también participaron sustancialmente –de carácter más indirecto, acumulativo y gradual– organizaciones de la sociedad

civil vinculadas a la promoción del conocimiento y la investigación. La diferencia respecto al PANES radica en que en el PEQ muchos de estos actores se encontraban trabajando en las oficinas ministeriales. La mayoría de ellos ya había trabajado en el PANES, al mismo tiempo que varios de ellos tenían convenios de trabajo vigentes aún con el MIDES.

Al inicio, las funciones de las distintas partes no estaban claramente especificadas, lo cual sugería que se reeditarían los inconvenientes dados al comienzo de la implementación del programa anterior. Por el contrario, las autoridades políticas del MIDES no disponían de acumulación en el campo de acción del diseño de políticas públicas. Los integrantes de la Udelar tampoco estaban convencidos de la pertinencia institucional de formar parte de esa esfera organizativa (Midaglia, 2012). Sin embargo, la experiencia previa dada por medio del PANES, el establecimiento (o afianzamiento) de confianzas mutuas, así como el sostén institucional dado por la creación de una nueva Secretaría de Estado que coordinaría la acción de agentes políticos y técnicos, constituyeron algunos de los factores que permitieron que la participación de los investigadores en el PEQ tenga un carácter sustancialmente más interactivo que en el caso del PANES.

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

En segundo lugar, se requirió a los equipos universitarios la recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una “malla de seguridad social” con capacidad de atender una amplia gama de vulnerabilidades –los llamados “nuevos riesgos sociales”–, que trascendiera el abordaje centrado únicamente en la población en situación de indigencia. Para ello se recurrió a experiencias europeas relativas a la modernización de la asistencia social y la configuración de un ensamblaje institucional con las matrices de bienestar preexistentes. Esta búsqueda contribuyó a orientar el debate y delimitar los parámetros en los que podía inscribirse el Plan de Equidad. Una vez concluido el diseño general de esa nueva iniciativa social –de perfil esencialmente técnico–, se incluyó el conjunto de prestaciones públicas que fueron consensuadas por los profesionales participantes y se definió la eliminación momentánea de aquellas que concitaban serios desacuerdos o reparos técnicos a la espera de una resolución de índole política. Así, se elevó al Consejo de Políticas Sociales la versión preliminar del Plan de Equidad (Midaglia, 2012: 79-81). De ahí en adelante, el equipo universitario dejó

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

## El caso de las Asignaciones Familiares<sup>11</sup>

El tipo de modelo interactivo llevado a cabo en el PEQ está claramente representado en el componente de Asignaciones Familiares (AFAM), en el cual se conjugan varios factores a destacar. En primer lugar se evidencia la acumulación: una tradición de larga data de estudios sobre Asignaciones Familiares en Uruguay, fundamentalmente del IECON e integrantes del ICP –las dos instituciones fundamentales que participaron en este proceso–.

En segundo lugar, las AFAM conjugan un componente político que contempla la vulnerabilidad (concentrada en los hogares con mayor cantidad de niños y adolescentes) sin estigmatización, en virtud de los diferentes tipos de asignaciones y las variaciones en las mismas. El nuevo sistema de Asignaciones Familiares continúa, al mismo tiempo que profundiza los cambios ya realizados en 1999 y 2004, en tanto se constituye como una prestación no contributiva (Midaglia, 2006). Actualmente, los beneficiarios de dicho sistema son aquellos hogares con hijos menores de 18 años que cumplan con los requisitos de asistencia y presenten condiciones de vulnerabilidad social.<sup>12</sup>

En tercer lugar, se presenta como un componente de legitimidad por parte de la población uruguaya, ya que la Asignación Familiar como tal existe desde 1942. En este sentido, es de sustancial importancia señalar que contrariamente a la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de 1990 (Rawlings, 2005), el sistema de Asignaciones Familiares constituye un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo. El mismo, en razón de su longevidad, no causa rechazo debido a que la población lo reconoce como parte del sistema de protección social nacional. Así, a través de las AFAM se sustituyó la transferencia de ingresos del PANES

<sup>11</sup> La Asignación Familiar es una prestación económica brindada por el Banco de Previsión Social a los hijos o menores a cargo de trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo, varía según los ingresos del hogar y aumenta según la cantidad de hijos. Los beneficiarios de las asignaciones familiares son los niños que reciben educación primaria estatal o privada (hasta los 14 años), aquellos que cursan estudios superiores en institutos estatales y/o privados habilitados (hasta los 18 años) –UTU, Liceo, Universidad–, y aquellos que padecen alguna discapacidad tienen derecho a la asignación de por vida (salvo que perciban pensión por invalidez), en cuyo caso si el beneficiario estudia, ésta se mantiene hasta el cumplimiento de los 15 años. También la reciben hasta el cumplimiento de los 16 años los hijos de atributarios fallecidos, privados de libertad o con discapacidad para toda tarea remunerada, que continúan en educación primaria. Véase: <[http://www.bps.gub.uy/5470/asignacion\\_familiar.html](http://www.bps.gub.uy/5470/asignacion_familiar.html)> [Consultado el 9 de febrero de 2015].

<sup>12</sup> Dicho componente de vulnerabilidad es mediante un sistema de puntaje que combina un conjunto amplio de características del hogar, a la manera de los *proxy means tests* seguidos por diversos programas latinoamericanos de transferencia de ingresos y por el propio PANES.

(Ingreso Ciudadano) por un nuevo componente, de carácter más permanente, y que posee la virtud de estar ampliamente legitimado en la sociedad uruguaya.

## Oferta, demanda e intersección en el PEQ

En lo que se refiere a la *oferta*,<sup>13</sup> los factores de carácter más estable o permanente –calidad y credibilidad, relevancia y diseminación– permanecen básicamente estables ya que la relación analizada en ambos casos se compone de los mismos actores: MIDES y Udelar. La calidad y credibilidad de la investigación se ve claramente representada en el reconocimiento de parte de los investigadores de sus dificultades técnicas y la temprana solicitud de apoyo académico a los expertos de universidades extranjeras (Rius, 2012). En cuanto al componente de claridad, como ha sido señalado, el producto de la investigación tendrá más probabilidades de ser usado si los hallazgos son contundentes, difícilmente controvertibles y están comunicados claramente. En este sentido, los *policy makers* notaron que existió una evolución en las capacidades de los investigadores para hacer sus argumentos entendibles al público no especializado y –en particular– a las autoridades políticas del MIDES (Rius, 2012), lo cual representa una mayor y mejor capacidad de utilización de la investigación por parte de los agentes de conocimiento en el proceso de formulación política. Otro de los factores cambiantes a destacar recae en las diferencias respecto al *timeliness* (relación entre los tiempos de decisión política y los tiempos de la investigación) impuesto en cada uno de los procesos. Mientras que en el PANES primó “la lógica de la urgencia/emergencia”, impuesta por los compromisos electorales y por “la emergencia social”, en el caso del PEQ el *timeliness* fue otro. Se debía suplantar al PANES por una política que atendiera la vulnerabilidad (y pudiera sustituir el “Ingreso Ciudadano”) al mismo tiempo que acrecentara la red de seguridad y tuviera una impronta de más largo plazo (trascender la emergencia).

En lo referente a la *demand*a, factores tales como la valoración de la investigación, la experiencia en investigación y la experiencia en el gobierno, se reiteran respecto al PANES.<sup>14</sup>

Finalmente, en lo que se refiere a la *intersección* –vínculo entre oferta y demanda– los factores presentes son básicamente los mismos, aunque con una mayor intensidad y, por tanto, con un incremento en la virtuosidad del vínculo. Tal es el caso del *contacto personal*, previamente existente en el PANES, pero que es incrementado mediante los sucesivos intercambios, lo que determina mayores niveles de confianza en el PEQ. A continuación se presenta un cuadro resumen con las características del papel técnico en cada uno de los planes en estudio.

La reciente creación del MIDES presenta una doble condición. Por un lado, la falta de una burocracia propia, las insuficiencias en los sistemas de información y la clásica sectorialidad

<sup>13</sup> Véase: Nutley, Walter y Huw (2007).

<sup>14</sup> Véase: *Ibid.* (2007).

que estructura la provisión pública social en Uruguay constituyeron factores obstaculizadores del proceso de implementación del PANES. No obstante, la ausencia de una burocracia propia facilitó la convocatoria a los investigadores de la Udelar, a la vez que permitió que se diera una lógica de carácter más horizontal en el proceso (Rius, 2012).

**Cuadro 2**  
 Participación de la Udelar en el PANES y el PEQ

	<b>Plan de Emergencia Social</b>	<b>Plan de Equidad</b>
<b>Vínculo del técnico o comunidad con el Estado</b>	Fundamentalmente externo: convenios Udelar-MIDES o en etapas antecedentes de intercambio-debate.	Fundamentalmente externo: convenios Udelar-MIDES o en etapas antecedentes de intercambio-debate.
<b>Uso de la investigación en el diseño del plan</b>	Escaso: definiciones nucleares esencialmente políticas (políticas monetarias focalizadas; “Ingreso Ciudadano”). Indirecto: gradual y acumulativo.	Alto: discusiones político-técnicas previas plasmadas en el diseño del Plan. Directo: definiciones políticas y técnicas interrelacionadas de manera constante.

**Fuente:** elaboración propia.

Por otra parte, la Udelar contaba con cierta acumulación de conocimiento sobre las características de la población nacional, un amplio abanico de técnicos con distintas áreas de experticia y un profundo conocimiento sobre experiencias modernas de protección social de similares características a la que se trataba de ensayar en Uruguay. La “oportunidad” (Rius, 2012: 86) derivada de la propia creación del MIDES permitió acumulaciones importantes para ambos actores y cimentó un importante basamento del vínculo Udelar-MIDES. A su vez, a los equipos universitarios les permitió acercarse a un conjunto de información estatal de sustancial relevancia para la investigación. Correlativamente, la participación de los grupos universitarios se realizó sin descuido de su independencia técnica (Midaglia, 2012), quienes debieron aprender a compatibilizar dicha independencia con el respecto de las propias lógicas y tiempos que el ámbito político demanda.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> En el anexo se expone como mayor detalle el uso de la investigación por medio de dos cuadros que presentan información sintética sobre la participación de la investigación social y el papel técnico en el PANES y en el PEQ. El cuadro 3 se centra en los factores indirectos de intervención acumulativa y gradual de la investigación social, así como en la intervención directa mediante aquellas tareas encomendadas a los elencos técnicos. El cuadro 4, por su parte, hace hincapié en la evolución de las ideas que gestaron ambos planes, las instituciones y organizaciones involucradas en el proceso de gestión de dichas ideas y la modalidad de relacionamiento entre el elenco técnico y el elenco político.

## *La investigación social en Uruguay y la lucha contra la pobreza*

Las ideas nacen y adquieren sentido mediante una compleja relación entre cadenas causales de sentido en las cuales están inscritas (Béland y Cox, 2011: 6). De esta manera, se crean campos de interpretación válidos en un determinado contexto, delimitando el campo de lo posible de ser pensado, fijando los términos en los que se estructura el debate. Surgen aquí dos interrogantes: ¿quiénes son los actores que deben ser convencidos por estas ideas? ¿Quiénes definen lo posible de ser pensado? ¿Con qué problema se encuentra esta pregunta?

Respecto al primero de las interrogantes planteadas, los actores a ser convencidos varían en cada etapa del proceso de generación y promulgación de las políticas (Sikkink, 1991). En una primera etapa, la persuasión debe efectuarse fundamentalmente entre los expertos miembros de una determinada comunidad epistémica (aliada). Posteriormente, este marco ideacional debe extenderse a un conjunto de actores diversos como líderes políticos, militantes y votantes, estableciéndose diversos canales sobre los cuales circulan estas ideas (medios de comunicación, campañas electorales, encuentros político-académicos, seminarios, conferencias, eventos de organizaciones de la sociedad civil, entre las más destacadas). La capacidad de respuesta a los problemas coyunturales identificados como fundamentales y el progresivo convencimiento de las élites económicas y políticas, militantes, votantes y comunidades epistémicas a través de estos canales, abren paso a la institucionalización de los discursos que se vuelven predominantes en un momento dado. En este sentido, la participación de la investigación en los procesos mencionados se presenta no sólo a través del involucramiento directo, “resolviendo problemas” en cada uno de los planes, sino en la propia definición de los problemas a tratar por medio del uso de las investigaciones como insumos para el debate acerca de los problemas sociales del país (véase: anexo, cuadro 3).

En cuanto al segundo cuestionamiento, Hall (1989 y 2003) afirma que el marco de ideas en el cual operan los formuladores de políticas define más que sus metas e instrumentos, pues llega a los propios problemas a tratar, lo que podríamos denominar “las fronteras de lo pensable”. Así, en el PANES la “idea de emergencia” se define como problema en un marco ideacional donde nace también la comunidad epistémica en estudio: ambas son respuestas “al fracaso neoliberal”. Los vacíos dejados por la “mano invisible” generaron su “subversión”; el resurgimiento de la planificación ocupa el centro de la escena en una concepción compartida por actores tan diversos como organismos internacionales y partidos políticos de izquierda, donde en el lugar preponderante se ubica la ingeniería social.

De esta manera, así como en la percepción de expertos y políticos la industrialización fue “el problema” en Uruguay y América Latina de los años cincuenta (Sikkink, 1991), en los ochenta lo fueron la inflación y la deuda externa (Panizza, 2002: 11) y en los noventa el Consenso de Washington puso en el centro de la escena la liberalización, la privatización y la desregulación; en la “era progresista” la pobreza y exclusión se instauran como proble-

mas centrales. Así, junto a un regreso de la intervención del Estado en la sociedad, adquiere creciente importancia la participación de los economistas, sociólogos, politólogos y otros científicos sociales, que frente a las nuevas problemáticas se presentan como los “administradores de incertidumbre” (Markoff y Montecinos, 1994).

En este marco, la “emergencia social” supo ser uno de los eslóganes electorales fundamentales de la izquierda política en Uruguay, eje fundamental de un discurso que disputaba hegemonía. No obstante, la permanencia de este discurso “progresista”, dependerá de su articulación con “nuevas ideas”. Al “viejo” (pero actualizado) compromiso con la “emergencia social”, le seguirá el compromiso con “nuevos” problemas y demandas actuales, que se verán plasmadas en El Plan de Equidad. En este sentido, problemáticas sociales no contempladas anteriormente por la izquierda adquirirán un papel central: la equidad de género (Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos), la diversidad sexual (Agenda de Políticas Sexuales y Diversidad Sexual), y la equidad racial (Departamento de Mujeres Afrodescendientes, INMUJERES), entre otros.

Las “buenas prácticas” que han caracterizado la relación entre la demanda y la oferta (MIDES-UDelar), han estado signadas por la presencia en ambos planes de aquellos factores que la literatura ha identificado como *knowledge brokers*, al mismo tiempo que han sido especialmente destacados aquellos factores asociados al vínculo personal e institucional relacionados con la cercanía político-ideológica de ambos actores. Asimismo, el uso político del conocimiento para la generación de eslóganes partidarios fue clave en este proceso, tal como ha sucedido con la “lucha contra la emergencia social” o la reformulación del régimen de AFAM (instrumento focalizado en la atención para la infancia).

En suma, el contrapunto de ambos planes nos permite apreciar algunos puntos a resaltar en lo que se refiere a la relación entre el conocimiento especializado y el diseño de políticas. En primer lugar, “el tipo de pensador dominante”, representando en este caso por un agente técnico con rasgos políticos –semejante al tipo ideal definido como *tecnopolítico*– y la propia “modalidad de relacionamiento técnico-político”, se relacionan esencialmente por rasgos de mediano plazo tales como la afinidad ideológica entre ambos actores, la presencia de actores e instituciones híbridas (actores político-técnicos) y la construcción de redes.

En segundo lugar, el “tipo de uso de la investigación social” se corresponde en mayor medida con factores de corto plazo relacionados con el momento político, donde las ideas de “emergencia social” y “equidad” que cimentaron cada uno de los planes se estructurarán en momentos clave del período preelectoral y poselectoral, respectivamente. De esta manera, los ejes articuladores del debate –las ideas en pugna y el uso que se ha hecho de las mismas– se explican en gran medida por las oportunidades políticas que cada uno de estos momentos ofrecieron. Así, “la emergencia social” se gesta sin demasiado basamento teórico, siendo una *idea-eslogan* desde finales de los 90. Luego de la crisis bancaria del año 2002, la idea de emergencia adquiere mayor consenso político y técnico y es a partir de allí que se construye

el primer plan estrella del EPFA, donde los *policy makers* utilizan la investigación con un criterio preponderantemente político, buscando legitimar decisiones ya adoptadas previamente. Esto se constata en el hecho de que las decisiones sobre el tipo de política a aplicar centralmente (transferencias monetarias a la población más vulnerable del “núcleo pobre”) provienen del elenco político y son anteriores a cualquiera de las mencionadas instancias de intercambio técnico-político.

Asimismo, si bien podría pensarse que esta respuesta está ligada al contexto regional caracterizado por la ola de gobiernos progresistas iniciada a principio de los años 2000, en realidad la existencia de un “salario social” –principal componente del PANES– está explícitamente señalada en la campaña electoral de 1999, cuando aún a buena parte de los integrantes del elenco político frenteamplista –y en gran parte la academia– les parecía una política al menos de incómoda aplicabilidad bajo la tradición universalista a la cual se asocia tradicionalmente a la izquierda. Incluso, la idea de exigencia de contrapartida es un hecho en el año 1999.

Por otra parte, la determinación de la población objetivo (200 mil beneficiarios), también fue una estimación puramente política, sin basamento teórico ni consulta técnica alguna. No obstante, se realizaron posteriores modificaciones a los criterios de selección de los beneficiarios, aunque siempre bajo esa cifra ampliamente publicitada. El anuncio obedecía a los compromisos electorales asumidos por la coalición que había ganado la elección nacional y que necesitaba respuestas rápidas a los efectos de la crisis. En ese marco se había anunciado que los beneficios comenzarían a hacerse efectivos en tres meses, lo cual generó expectativas entre los potenciales beneficiarios e impuso fuertes restricciones a los equipos de la Udelar en la búsqueda de posibles alternativas.

El discurso de apoyo a este nuevo programa de lucha contra la pobreza suponía que al focalizarse en los más pobres entre los pobres, se revertirían los avances de la pobreza de los últimos años. En este punto, de haber existido investigación y evidencia, las mismas habrían demostrado que la preocupación por los más desfavorecidos no supone necesariamente lo mismo que la reducción rápida de la tasa de pobreza o el alivio de la situación de aquellos que cayeron en la pobreza debido a la crisis económica. Ante esta ausencia de información, se comenzó a elaborar técnicamente el diseño de la política partiendo de decisiones esencialmente políticas (Rius, 2012: 85). De esta manera, lo que podría verse como una debilidad teórica y conceptual desde el punto de vista académico, en realidad estaba ligado a un discurso político mayormente preocupado por generar apoyos para un conjunto de políticas que habían sido previamente comprometidas por el gobierno en la campaña electoral y que eran controversiales en algunas de sus definiciones más básicas (monto, destinatarios, duración, objetivos, estrategias, entre otros).

Por el contrario, en el proceso del diseño del Plan de Equidad se señala la existencia de un uso instrumental de la investigación social en tanto que es usada como herramienta.

En este caso, el *policy maker* basa directamente sus decisiones en ésta, de manera que una investigación específica tiene impacto concreto sobre una determinada política (Court y Young, 2006). Tanto en lo que se refiere a los ensayos de escenarios de focalización como a la recopilación de experiencias regionales e internacionales, la investigación realizada fue la base de las políticas estratégicas que fueron presentadas en el nuevo plan de Asignaciones Familiares, conjuntamente con una red más amplia de protección social con cierta ponderación en la población más vulnerable. Las problemáticas planteadas como centrales por ambos actores (técnicos y políticos), se verán luego claramente expuestas en el PEQ. En este programa se ha ampliado la cobertura poblacional y la oferta de políticas, aunque con un importante sesgo hacia la población más vulnerable. Correlativamente, el Consejo de Políticas Sociales, así como la Comisión de Seguimiento del PEQ (en donde participan el OPP, el Ministerio de Economía y Finanzas, el BPS, el MIDES y donde han sido invitados los investigadores de la Udelar) recogen la discusión centrada en la interinstitucional de las políticas y los programas gubernamentales. Así, se hace notoria la mayor interrelación técnico-política en el PEQ, a diferencia del PANES, donde muchos de los componentes esenciales fueron producto de decisiones puramente políticas (véase cuadro 4 en el anexo).

En el marco de lo expuesto, parece factible señalar que la visión iluminista que presenta al “experto” como un agente neutral no parece tener nada de real. Más aún, la acentuación de tales procesos puede tener implicancias por demás variadas. Primeramente, suponiéndose creciente el vínculo estudiado, cabría interrogarnos acerca de qué implicancias tendrá esto para los propios productores de conocimiento. La adecuación de la investigación a los requerimientos de los *policy makers* ha sido señalada por la literatura como factor fundamental en la virtuosidad de este vínculo. Sin embargo, esto también podrá tener implicancias en materia de pensamiento y en el tipo de pensadores dominantes. Parece dable indicar la progresiva sustitución del “intelectual de tipo generalista”, del que nos hablaba Bobbio, por el intelectual moderno dedicado mayormente a la resolución de problemas concretos. Pero si la “adecuación a la práctica” de los investigadores es tal y cada vez mayor, esto podría afectar a la propia renovación del pensamiento y las ideas. ¿Quedarán vestigios del modelo de intelectual generalista –caracterizado por la crítica y el diálogo libre– bajo un predominio absoluto del intelectual moderno, productor de criterios orientados a repercutir en la realidad social? Cierta postura de distancia y la crítica del ámbito político de la que nos advertía Bobbio (1998) se presenta imprescindible para el pensamiento y la circulación de ideas. Bajo el entendido de que toda creación intelectual está permeada por las relaciones sociales y el contexto sociopolítico en los que está inmersa, la reflexión acerca de la “adecuación a la práctica” y la libertad de pensamiento se vuelve impostergable.

Finalmente, la creciente presencia del conocimiento especializado en la política podría devenir en un aumento de la competencia partidaria bajo nuevas dimensiones relacionadas con nociones expertas, una suerte de competencia de ideas fundadas en hallazgos con

mayor relevancia en los procesos electorales. La literatura ha identificado dos principales caminos derivados de este nuevo lugar del conocimiento especializado en la región: el enriquecimiento del debate político o una tecnocratización de los procesos decisorios con serias consecuencias para la calidad democrática (Rius, 2012). No obstante, dado el vínculo estudiado, en el corto y mediano plazo, ésta no pareciera ser la realidad en Uruguay ya que, como fue señalado, los expertos actuales se asemejan a agentes tecnopolíticos y no tecnocráticos.

Lo que parece cierto es que, a la luz de los procesos actuales y de la creciente presencia política de los actuales “administradores de incertidumbre” en las “nuevas” problemáticas definidas como centrales, la investigación acerca de los factores que inciden en la relación entre “pensadores” y política se ha vuelto central en tanto presenta indiscutibles implicancias para las actuales democracias.

## Referencias bibliográficas

- Adler, Emanuel y Haas Meter, (1992) “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program” en *International Organization*. Vol. 46, núm. 1, pp. 367-390.
- Adler, Emanuel y Steven Bernstein, (2005) “Knowledge in Power: The Epistemic Construction of Global Governance” en *Power in Global Governance*. Cambridge University Press.
- Amarante, Verónica y Andrea Vigorito, (2007) *Evolución de la Pobreza en el Uruguay, 2001-2006*. Montevideo, Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Amarante, Verónica y Andrea Vigorito (comps.), (2012) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del panes*. Montevideo, Departamento de publicaciones, Unidad de comunicaciones de la Universidad de la República.
- Banco Mundial, (2005) “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms”. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/>> [Consultado el 31 de enero de 2015].
- Béland, Daniel y Robert Cox, (eds.), (2011) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Nueva York. Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto, (1998) *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*. Barcelona, Paidós.
- Camou, Antonio, (1997) “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina” en *Nueva Sociedad*. Núm. 152, pp. 54-67.
- Carden, Fred, (2009) *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona, Icaria.
- Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo y Carmen Midaglia, (2010) “El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay” en *Revista Chilena de Administración Pública*. Núm. 16, pp. 123-154.
- Court, Julius y John Young, (2003) “Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies” en Working Paper 213. Reino Unido, Overseas Development Institute.
- Garcé, Adolfo, (2006) “Una experiencia de incidencia de la ONG El Abrojo. La Mesa Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales y la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (2003-2005)” en *Programa Alianza de la Sociedad Civil*. Montevideo.
- Garcé, Adolfo, (2011) “Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación” en Correa Aste, Norma y Enrique Mendizabal (coords.), *Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Economic and Social Research Consortium

- (CIES), Universidad Del Pacífico, Evidence-Based Policy in Development Network (EB-PDN), pp. 345-367.
- Hall, Peter, (1989) *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.
- Hall, Peter, (2003) "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research" en Mahoney, James y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, pp. 373-404.
- Markoff, John y Verónica Montecinos, (1994) "El irresistible ascenso de los economistas" en *Desarrollo Económico*. Vol. 34, núm. 133, pp. 3-29.
- Midaglia, Carmen, (2006) "El Plan de Emergencia". *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Informe de Coyuntura núm. 6*. Montevideo, Ediciones de Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, Carmen, (2012) "La apuesta a la información pública actualizada: el Repertorio de Políticas Sociales" en Amarante, Verónica y Andrea Vigorito (comps.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo, Departamento de publicaciones, Unidad de comunicaciones de la Universidad de la República.
- Mirza, Christian Adel; Lorenzelli, Marcos y Julio Bango, (2010) "¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR". Fundación Carolina. Serie Avances de Investigación núm. 36. Madrid.
- Nutley, Sandra; Walter, Isabel y Davies Huw, (2007) *Using Evidence: How Research can Inform Public Services*. Bristol, The Policy Press.
- Panizza, Francisco, (2002) "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay, (2007) *Plan de Equidad*. Montevideo, Uruguay, Presidencia de la República. Disponible en: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)> [Consultado el 15 de enero de 2015].
- Rawlings, Laura, (2005) "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs" en *International Social Security Review*. Vol. 58, núm. 2-3, pp.: 133-161.
- Rius, Andrés, (2012) "El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿Articulación' eficaz o retornos del capital social" en Amarante, Verónica y Andre Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo, Departamento de publicaciones, Unidad de comunicaciones de la Universidad de la República.
- Rodrick, Dani, (2006) "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" en *Journal of Economic Literature*. Vol. XLIV, pp. 969-983.

- Ravecca, Paulo, (2007) “La ciencia política y la política de la ciencia: un ejercicio de introspección disciplinar desde América Latina hoy”. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2007/pensa/ravecca.pdf>> [Consultado el 15 de enero de 2015].
- Ravecca, Paulo, (2013) “La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: ciencia, poder, contexto. Primeros hallazgos de una agenda de investigación”. Documento online 01/14. Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Sikkink, Katherine, (1991) *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- Stone, Diane; Simon Maxwell y Michael Keating, (2001) “Bridging Research and Policy”. An International Workshop Funded by the UK Department for International Development Radcliffe House, Warwick University. Disponible en: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/keytopic/other/bridging.pdf>> [Consultado el 15 de enero de 2015].

## Anexo

### Cuadro 3

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

	PANES	PEQ
<b>Tareas encomendadas desde la iniciativa estatal</b>	<p>Repertorio de Políticas Sociales (ICP, Udelar).</p> <p>Selección de beneficiarios del PANES (IECON, Udelar).</p> <p>Trabajo de campo y generación de sistemas de información (DS, TS: Udelar).</p>	<p>Ensayos de escenarios de focalización de Asignaciones Familiares (ICP, IECON: Udelar).</p> <p>Recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una “Malla de Seguridad Social” (ICP, IECON: Udelar).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amarante, Verónica; Vigorito, Andrea; Bucheli, Marisa y Magdalena Furtado, (2003) “Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE”. Serie DT núm. 6. Montevideo, IECON.</li> <li>• Calvo, Juan José (2000) “Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay”. Serie DT 50. Mdeo., Udelar.</li> <li>• Kaztman, Rubén y Fernando Filgueira, (1999) <i>Desarrollo Humano del Uruguay</i>. Montevideo, PNUD.</li> <li>• Kaztman, Rubén y Fernando Filgueira, (2001) <i>Panorama Social de la Infancia en Uruguay</i>. IPES, UCUDAL, IIN-OEA.</li> <li>• Terra, Juan Pablo, (1989) <i>Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres en Uruguay</i>. Montevideo, CLAEH-UNICEF.</li> <li>• Terra, Juan Pablo y Mabel Hopenhaym, (1986) <i>La infancia en el Uruguay 1973-1984. Efectos sociales de la recesión y de las políticas de ajuste</i>. Montevideo, CLAEH-EBO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amarante, Verónica; Vigorito Andrea y Rodrigo Arim, (2005) <i>Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay</i>, BID.</li> <li>• De Melo, Goia; Amarante, Verónica y Andrea Vigorito, (2007) Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares en Uruguay. OIT.</li> <li>• Vigorito, Andrea, (2005) “El impacto de las asignaciones familiares sobre la pobreza y la distribución del ingreso en los años recientes”. UNICEF.</li> <li>• Vigorito, Andrea y Rodrigo Arim, (2006) <i>Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay</i>. Banco Mundial.</li> <li>• Midaglia, Carmen; De Armas, Gustavo y Juan José Calvo, (2008) Reflexiones sobre la relación entre la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura,</li> </ul>

(continuación)

	PANES	PEQ
Uso de Investigación como insumo (indirecto) de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigorito, Andrea, (1999) “Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997”.</li> <li>• Vigorito, Andrea, (2003) “The Multiple Dimensions of Poverty”. Montevideo.</li> <li>• De Armas, Gustavo, (2004) Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema. Mdeo., FESUR.</li> </ul>	
	<i>Intervención en policy making process</i>	
	Debate en los años 90 agudizado luego de la crisis de 2002, sobre la “infantilización de la pobreza”. Énfasis en la vulnerabilidad asociada a la infancia-juventud, en el PANES -Insumo de cara al fortalecimiento de las AFAM.	Cambio en el sistema de Asignaciones Familiares.

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

#### Cuadro 4

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

	Ideas y conceptos en debate	Idea devenida en componente de planes	Instituciones y organizaciones de promoción de conocimiento e investigación involucrada(s)	Modalidad de relacionamiento: investigación social-policy makers
PANES	Focalización en población más vulnerable (ante la “emergencia social”)	Ingreso Ciudadano	–	<i>Tactical model</i>

(continuación)

PANES	Ideas y conceptos en debate	Idea devenida en componente de planes	Instituciones y organizaciones de promoción de conocimiento e investigación involucrada(s)	Modalidad de relacionamiento: investigación social-policy makers
	Formatos institucionales: integralidad de políticas	Creación MIDES	El Abrojo FESUR	<i>Enlightenment model</i>
		“Repertorio de Políticas Sociales”	Udelar	<i>Problem-solving model</i>
PEQ	Beneficiarios	Número de beneficiarios Selección de beneficiarios	Sin base teórica Udelar: IECON	<i>Problem-solving model</i>
	Universalismo con focalización subsidiaria (sustitución de Ingreso Ciudadano)	Asignaciones Familiares	Udelar: ICP, IECON	<i>Interactive model</i>
	Focalización con universalismo: ampliación del abanico de políticas sociales	Matriz de Protección Social: I) la reforma tributaria; II) la reforma de salud; III) revisiones de las políticas de empleo; IV) nueva política de vivienda y hábitat; V) la reforma educativa; VI) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos.	Udelar: ICP, IECON	<i>Interactive model</i>
	Interinstitucionalidad de políticas y programas	Consejo de Políticas Sociales Comisión de Seguimiento del PEQ (OPB, el MEF, BPS, MIDES e invitados investigadores de la Udelar)	Udelar: ICP, IECON	<i>Interactive model</i>