

# REGÍMENES POLÍTICOS DE CONOCIMIENTO: CONSTRUYENDO UN NUEVO CONCEPTO A PARTIR DE EVENTOS DE CAMBIO SELECCIONADOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO DE TABARÉ VÁZQUEZ (URUGUAY, 2005-2009)\*

*Political-Knowledge Regimes: Building a New Concept from Events of Policy-Change in the Administration of Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)*

ADOLFO GARCÉ

*Universidad de la República, Uruguay*

## RESUMEN

Durante los últimos años los expertos han prestado cada vez más atención al estudio de los factores contextuales que moldean el uso de investigación en las políticas públicas de cada país. El concepto de Regímenes de Conocimiento, desarrollado por Campbell y Pedersen (que denota las características centrales de la oferta de investigación social en un país dado), es uno de los aportes recientes más significativos a esta literatura. En este artículo se realiza una crítica de este concepto a partir del estudio de tres eventos de cambio en políticas clave del gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay. Para entender la dinámica de la investigación social no alcanza con entender las características de la oferta. Además es necesario estudiar las de la demanda. Esta crítica conduce a la elaboración de un nuevo concepto.

**Palabras clave:** Regímenes de conocimiento, conocimiento especializado, nexo entre investigación y políticas públicas, Uruguay.

## ABSTRACT

*During the last years, authors have paid increasing attention to the study of contextual factors that shape the use of research into a country's public policies. The concept of Knowledge Regimes, developed by Campbell and Pedersen (and focused on the supply side of policy relevant research), is one of the most significant recent contributions to this literature. This article is a critique of this concept based on the study of three key policy change events during Vázquez administration in Uruguay. In order to explain the political dynamic of knowledge is necessary to understand the supply-side's main features. But it is also necessary to study demand-side ones. This criticism leads to the construction of a new concept.*

**Key words:** Knowledge-Regimes, expertise, research and policy nexus, Uruguay.

\* La primera versión de este texto fue elaborada en el Instituto de Ciencia Política durante el primer semestre de 2013 gracias al apoyo de *Politics & Ideas: a think net* (<http://www.politicsandideas.org/>). En ese sentido, quiero agradecer muy especialmente a Andrea Ordóñez, Enrique Mendizábal y Vanesa Weyrauch con quienes pude discutir las principales ideas contenidas en este artículo. También agradezco los intercambios con Amílcar Davyt (Facultad de Ciencias) y Camilo López (ICP – Facultad de Ciencias Sociales).

## I. INTRODUCCIÓN

No es muy difícil comprobar que como advirtieron, entre otros, autores de la talla de Harold Wilensky (1997),<sup>1</sup> Margaret Weir y Theda Skocpol (1993),<sup>2</sup> existen diferencias importantes entre las naciones desde el punto de vista de cuánto y cómo sus respectivos sistemas políticos utilizan conocimiento especializado (resultados de investigación) en las políticas públicas. Algunos países (como Alemania y Chile) exhiben, a lo largo del tiempo, una alta propensión al empleo de información y resultados de investigación en las políticas públicas. Mientras tanto, la experiencia de otros países (como EE.UU. y Uruguay) demuestra que pueden existir importantes desencuentros entre el mundo de la investigación y el de la decisión.<sup>3</sup>

Siguiendo esta pista, John Campbell y Ove Pedersen han venido desarrollando una tipología de regímenes de conocimiento desde una perspectiva de Economía Política que ayuda a entender las características de la oferta de investigación social en cada país. En este artículo se argumenta que es preciso, además, estudiar y jerarquizar analíticamente el lado de la demanda.

Para ello, en la primera sección se presentará y discutirá el concepto de *Knowledge Regimes* desarrollado por Campbell y Pedersen (2011). En segundo lugar, para examinar fortalezas y debilidades de esta propuesta teórica, se estudiarán tres eventos de cambio en políticas públicas de Uruguay. En la tercera sección se retomará la discusión teórica y se presentará un nuevo concepto que apunta a desarrollar el propuesto por Campbell y Pedersen.

## II. KNOWLEDGE REGIMES: UN APORTE CONCEPTUAL FUNDAMENTAL AUNQUE INSUFICIENTE

El concepto que, por ahora, más se acerca al que precisaríamos tener es el de *Knowledge Regimes* propuesto por Campbell y Pedersen (2011): “Knowledge regimes are the

<sup>1</sup> Dice Wilensky: “As a student of comparative political economy and social policy for thirty years, I have interviewed more than four hundred politicians, budget officers, experts on taxing and spending, health and welfare officials, and labor and management personnel in nineteen rich democracies for my project on the politics of taxing and spending. I would like to share my observations about the similarities and differences among these nations in the interplay of knowledge and public policy. It is clear that intellectuals, including social scientists, have typically had tense relationships with men and woman of power in all these countries. But it is also clear that the disjunction between research and policy is perhaps most extreme in the United States. The similarities are rooted partly in the universal limitations of social science; the differences are due to the diverse contexts in which research is applied” (1997: 1242).

<sup>2</sup> Weir y Skocpol revisaron las diferentes “respuestas keynesianas” a la crisis del 29 en EE.UU., Gran Bretaña y Suecia. En un pasaje clave, dicen: “las distintas estructuras específicas de los Estados marcan la forma en que los expertos y sus ideas entran en la elaboración de la política pública en momentos dados” (1993: 96).

<sup>3</sup> No es el propósito de este artículo repasar el estado del arte de la tan antigua como apasionante discusión acerca del uso de investigación y saberes especializados en las decisiones y políticas públicas. Remito al lector interesado en esta temática a Stone, Maxwell y Keating (2001), Nutley, Walter y Davies (2007), Jones, Datta y Jones (2009) y Carden (2009). Una discusión más específica respecto del vínculo entre estructuras políticas y uso de investigación social en Garcé (2011).

organizational and institutional machinery that generates data, research, policy recommendations and other ideas that influence public debate and policymaking” (Campbell y Pedersen, 2014: 6). Según ellos, para definir el régimen de conocimiento de un país hay que estudiar dos variables estructurales: el régimen de elaboración de políticas públicas (*policy-making regime*) y la variedad de capitalismo, tal como la formularon en su momento Peter Hall y David Soskice. Siguiendo esta lógica los autores proponen cuatro tipos de Régimen de Conocimiento:

#### Tipología de regímenes de conocimiento de Campbell y Pedersen

		Variedad de capitalismo	
		Liberal de mercado	Coordinado de mercado
Régimen de elaboración de políticas públicas	Centralizado y cerrado	REGULADO POLÍTICAMENTE (Reino Unido)	ESTADISTA-TECNOCRÁTICO (Francia)
	Descentralizado y abierto	ORIENTADO AL MERCADO (Estados Unidos)	ORIENTADO AL CONSENSO (Alemania)

Fuente: Elaboración a partir de Tabla 8.1 de Campbell y Pedersen (2011: 186).

Tanto la variedad de capitalismo como el tipo de régimen de elaboración de políticas inciden en el tipo de Unidades de Investigación (UI) y en la dinámica del mercado de las ideas. La lógica, en cada caso, es la siguiente:

- **Orientado al mercado.** En países con economía *liberal* y *régimen de elaboración de políticas descentralizado* (EE.UU.) existe un mercado de ideas abierto y competitivo. Para incidir en las políticas, los actores del proceso de las políticas públicas (especialmente los grupos de interés) se valen del conocimiento especializado. La dinámica del conocimiento es adversarial.
- **Orientado al consenso.** En países de capitalismo *coordinado* y *régimen de elaboración de políticas descentralizado* (Alemania) el mercado de ideas es menos competitivo. Por ende, aunque la descentralización incentiva la existencia de numerosas UI, pocas de ellas están orientadas a la promoción de ideas e intereses específicos, y el conocimiento que producen está orientado principalmente a construir consensos.
- **Moderado políticamente.** En países de capitalismo *liberal* y *régimen de elaboración de políticas centralizado* (UK) el mercado de ideas es competitivo pero existen pocas oportunidades para que los protagonistas de las políticas públicas hagan pesar sus preferencias e intereses. Esto promueve la existencia de relativamente poco numerosas UI (tanto públicas como privadas) y conduce al predominio de una dinámica adversarial entre conocimientos partidistas.

- **Estatista-tecnocrático.** En países de capitalismo *coordinado* y *régimen de elaboración de políticas centralizado* (Francia) el mercado de las ideas es cerrado. Esto no estimula la existencia de UI partidistas u orientadas a la promoción de ideas e intereses específicos. Predominan aquellas alojadas en el Estado y la producción de un conocimiento socialmente percibido como neutral.

El concepto de régimen de conocimiento, como lo formulan Campbell y Pedersen, representa un enorme paso adelante. Sin embargo, al mismo tiempo, tiene limitaciones importantes. En primer lugar, por definición, refiere solamente al lado de la oferta de investigación. Por ende, tanto el lado de la demanda como las instituciones y actores que median entre oferta y demanda quedan automáticamente en un segundo plano. En segundo lugar, está demasiado atado a los rasgos de la economía. Es importante tomar en cuenta el papel relativo de Estado y Mercado cuando se estudia la dinámica del conocimiento especializado. Pero el énfasis en la estructura económica y sus actores centrales (las empresas) hace que queden en un segundo plano las instituciones políticas y sus organizaciones clave (los partidos políticos). En tercer lugar, es excesivamente estático. Como reconocen sus propios autores, no asume suficientemente que el tipo de régimen de conocimiento pueda cambiar con el tiempo (Campbell y Pedersen, 2011: 188-9).

Estas limitaciones, pero muy especialmente las dos primeras, invitan a construir otro concepto, más enfocado en la política y menos inspirado en la economía, que nos permita hacer referencia a todas las dimensiones relevantes en la dinámica política de la investigación y no solamente a las que tienen que ver con las estructuras, actores y otros rasgos centrales de la oferta de investigación.

Llegados a este punto conviene abandonar el camino deductivo y recorrer el camino inductivo. Tanto la crítica de los existentes como la construcción de nuevos conceptos requieren el cotejo con la evidencia empírica. Como argumentara Gerring (2007), así como las comparaciones de "N grande" son idóneas para refutar hipótesis, los estudios de caso son especialmente apropiados para avanzar en la construcción de teoría. En particular, los estudios de caso permiten generar hipótesis novedosas sobre relaciones causales y construir nuevos conceptos. Por eso, en la sección siguiente se analizará el papel del conocimiento especializado en tres eventos de cambio en políticas de arenas diferentes ocurridos durante la presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2009) en Uruguay. En primer lugar se estudiará el Programa de Transferencias Condicionadas (PANES) lanzado durante el primer año del mando presidencial. En segundo lugar, la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. En tercer lugar se revisará el intento fallido de firmar un TLC con EE.UU. A pesar de algunos rasgos en común, los tres procesos involucran actores políticos y comunidades epistémicas diferentes.

Esta metodología, que privilegia el estudio de los eventos de cambio, está en buena medida inspirada en Tussie (2009). Según ella, el estudio de los *cambios* en las políticas facilita la visualización del impacto de la investigación en las políticas públicas: "The choice of policy change is key to this work, as it emphasizes the capacity of research to

modify a status quo and to catalyze the knowledge-based policy discussion to another level” (2009: 2). De todos modos, el papel de la investigación no solamente se pone de manifiesto en los episodios en los que se manifiesta el cambio como parece sugerir Tussie. También puede ser perfectamente visible en episodios de frustración de intentos de reforma. Los casos de fracaso, de todos modos, son tan importantes en términos metodológicos como los de éxito (Garcé, 2011).

### III. INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY: TRES EVENTOS DE CAMBIO

Para describir cada uno de los eventos de cambio propuestos se seguirá la misma secuencia. Luego de una introducción se aplicará el clásico esquema formulado hace casi tres décadas por Kingdon (1984): se narrará cómo se generó, en cada caso, la respectiva oportunidad para la innovación (*policy window*), distinguiendo entre las tres corrientes (*problems stream*, *policy stream* y *political stream*), y se resumirá el desenlace del evento estudiado. Finalmente se analizará en qué medida el concepto de *Knowledge Regimes* de Campbell y Pedersen ayuda a entender lo sucedido, y qué es lo que el evento concreto estudiado podría aportar a la construcción de un nuevo concepto.

#### El programa de Transferencias Condicionadas

Se dijo muchas veces que el Plan de Emergencia (PANES) fue el “buque insignia” de la administración Vázquez. El PANES es la versión uruguaya de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) tan divulgados en nuestra región. Se trata de un caso típico de difusión de paradigmas de políticas. Como se verá, el presidente Vázquez fue el actor clave. Tenía que cumplir una promesa que venía haciendo desde 1999: llevar adelante un “Plan de Emergencia” para combatir la pobreza y la indigencia. Para ello creó el Ministerio de Desarrollo Social. El MIDES, a su vez, construyó rápidamente una alianza con la Universidad de la República (en adelante, UDELAR).

#### El problema, la alternativa, la oportunidad y el desenlace

*El problema.* A mediados de los noventa, la pobreza no era un tema relevante en la política uruguaya. El país había logrado acompasar el ajuste estructural propio del clima de época con el abatimiento de la pobreza. Aunque ya sobre 1995 la tendencia iniciada diez años antes a la disminución de la pobreza se había invertido (PNUD, 1999),<sup>4</sup> los principales indicadores sociales recién empeoraron a comienzos del siglo XXI. Con el cambio de siglo llegó la debacle económica. Y, con ella, un aumento extraordinario de la desocupación (que trepó al 20%) y de la pobreza (que alcanzó el 30%). Varias investigaciones académicas realizadas en la época contribuyeron a poner el tema de la

<sup>4</sup> La pobreza bajó sistemáticamente entre 1985 y 1994 (desde 37% en 1986 hasta 12,8% en 1994). Volvió a crecer, aunque levemente, entre 1995 y 1998 (desde 14,7% a 15,5%). Ver PNUD, 1999: 29.

pobreza, en general, y el de la pobreza infantil, en particular, en el centro del debate. La más notoria fue la realizada desde el IPES de la Universidad Católica bajo la dirección de los sociólogos Fernando Filgueira y Ruben Katzman. El *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*, publicado en 2001, tuvo un impacto extraordinario porque dejó claro ante la opinión pública y los partidos políticos que más de la mitad de los niños nacían en hogares pobres. La Cámara de Diputados, haciendo eco de la alarma pública, creó una Comisión Especial para el Estudio de la Situación de Pobreza. Desde diciembre de 2001 en adelante la situación se volvió todavía más dramática, al iniciarse la crisis financiera que culminaría con el feriado bancario de agosto de 2002. Paralelamente, las denuncias sobre los problemas sociales se multiplicaron. En agosto, en pleno colapso del sistema financiero, trascendió que algunos niños de una escuela pública montevideana “comían pasto”.<sup>5</sup> La pobreza había pasado a ser realmente un problema para la sociedad uruguaya.

*La alternativa.* La emergencia social activó el debate sobre cuáles eran las mejores instituciones y políticas públicas para combatir la pobreza. Dentro y fuera del Parlamento comenzó a discutirse si convenía o no crear una “autoridad social”, como venía recomendando CEPAL. Al mismo tiempo, el FA, el partido favorito para ganar la elección, comenzó a elaborar más a fondo una de las promesas lanzadas por Tabaré Vázquez durante la campaña electoral anterior. En 1998 y 1999 el candidato del FA había comenzado a hablar de necesidad de llevar adelante un Plan de Emergencia para combatir la pobreza. La experiencia regional contribuyó decisivamente a facilitar la conversión de este eslogan de campaña en una política pública. En toda América Latina, desde mediados de los noventa, tras las huellas de experiencias pioneras desarrolladas en Brasil y México, tanto gobiernos de derecha como de izquierda coincidieron en la puesta en práctica de programas focalizados en los sectores más vulnerables. La peculiaridad de estos programas es que funcionan sobre la base de transferencias monetarias a los hogares más pobres, condicionadas al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los jefes y jefas de familia. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) se expandieron rápidamente por toda América en un patrón clásico de difusión de paradigmas de políticas (Sugiyama, 2011): en 2011 había PTC en 18 países de América Latina y el Caribe beneficiando a 113 millones de personas (19% de la población). La experiencia brasilera (Bolsa Familia), iniciada en 2003, fue especialmente influyente en Uruguay debido a la estrecha relación entre PT y FA. Durante el 2004, con el apoyo de instituciones como FESUR y Banco Mundial, dirigentes y especialistas en pobreza del FA conocieron a fondo varias de estas experiencias.

*La oportunidad.* Mientras Jorge Batlle fue Presidente no consideró necesario llevar adelante un PTC. Su prioridad fue volver a poner en marcha la economía y reestructurar el sistema financiero. La oportunidad para el cambio de paradigma en las políticas

<sup>5</sup> Véase la nota de Hugo Carro para BBC Mundo, desde Uruguay (jueves 8 de agosto de 2002): “Miles de uruguayos, (...) se sintieron conmovidos por la noticia que causó estupor a nivel nacional: hay tanta hambre en el país, que algunos de los niños de la escuela 128 estaban comiendo pasto”. Ver: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/crisis\\_en\\_el\\_sur\\_/newsid\\_2181000/2181335.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/crisis_en_el_sur_/newsid_2181000/2181335.stm). Acceso: 7 de julio 2013.

de combate a la pobreza vino de la mano del cambio de partido en el gobierno. Como para cualquier partido de izquierda, para el FA, el valor de la igualdad tiene un lugar central. Vázquez, el Presidente elegido, estaba obligado a poner un énfasis bien visible en la lucha por la igualdad. Atender la emergencia social era un mandato fundamental para el nuevo gobierno.

*Desenlace.* Una vez elegido, Vázquez movió las piezas en el tablero muy rápidamente. Para cumplir la promesa de llevar adelante el Plan de Emergencia, asignar un lugar en el gabinete ministerial al Partido Comunista, y enviar una clara señal hacia el electorado respecto de que su gobierno, a diferencia de los anteriores, *sí* se ocuparía de los problemas sociales, decidió crear el Ministerio de Desarrollo Social. Para llevar adelante el plan y ejecutar otras políticas sociales el gobierno organizó a toda marcha el Ministerio de Desarrollo Social. Dos facultades de UDELAR le brindaron a la institución naciente el apoyo técnico fundamental para el diseño y la implementación del plan.<sup>6</sup> La Facultad de Ciencias Sociales llevó adelante un censo de hogares pobres en todo el país para recoger información precisa sobre el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración elaboró un Índice de Carencias Críticas (ICC) para, a partir de la información recogida, determinar cuáles de los hogares censados recibirían finalmente la asistencia prevista en el plan. Los servicios de informática del Banco de Previsión Social (BPS) asumieron la tarea de aplicar el ICC y de generar el conjunto de hogares elegibles.

Sin perjuicio del papel jugado por los expertos universitarios, la racionalidad política fue determinante (Villegas, 2013). Al menos tres decisiones fundamentales no fueron técnicas sino políticas. En primer lugar, el PANES estaba orientado al 20% inferior de los hogares bajo la línea de pobreza (es decir, a 8% de la población). Esta decisión fue adoptada antes de la intervención de los expertos en pobreza de UDELAR obedeciendo criterios estrictamente políticos (Rius, 2012). En segundo lugar, el mecanismo de selección de los hogares basado en el ICC también recibió influencias políticas. Las autoridades del MIDES decidieron flexibilizar el criterio inicial de inclusión en el plan para no demorar su puesta en marcha (la demora tenía un alto costo político), y solicitaron la modificación del índice para incluir más hogares (Labat, 2012: 69-71). En tercer lugar, la decisión de interrumpir el PANES también fue eminentemente política. El FA no podía llegar a la campaña electoral admitiendo que la emergencia social continuaba. En 2007 el PANES fue sustituido por el Plan de Equidad.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Una de estas dos experiencias de cooperación, la que tuvo por protagonista al Instituto de Economía de la FCEyA, fue distinguida con un premio internacional como mejor práctica de colaboración entre investigación y política (PEGnet Best Practice Award 2009).

<sup>7</sup> En la lista de la brecha entre diseño e implementación es preciso mencionar, también, que las condicionalidades en educación y salud exigidas por expertos y financiadores (en este caso, el BID) no se controlaron como admitieron más tarde las propias autoridades del MIDES (Amarante y Vigorito, 2012: 23). En este caso, es posible que la brecha no se explique por razones políticas, sino por falta de capacidad institucional en el Estado para exigir el cumplimiento de las condicionalidades.

## El caso y los conceptos

En el plano teórico, el estudio del PANES sugiere las conclusiones siguientes:

En primer lugar, aunque el gobierno adoptó un paradigma (PTC) popular en la región, para adaptarlo e implementarlo recurrió a la UDELAR, institución universitaria en la que el FA tiene profundas raíces y disfruta de fuertes lealtades.

En segundo lugar, aunque los académicos desempeñaron un papel muy relevante, la racionalidad política estuvo presente todo el tiempo en decisiones fundamentales:

- en la creación del MIDES: el Presidente debía dar una clara señal a los electores de izquierda;
- en la designación de sus autoridades: el Presidente debía incorporar también al Partido Comunista en el gabinete (Garcé, 2006: 7);
- en la decisión de llevar adelante el PANES: el presidente sabía que la ejecución de este plan, como había pasado en otros países, podía permitirle incrementar el capital político del FA;
- en el *timing* del PANES: esta política debía, sí o sí, empezar en el primer semestre del primer año de gobierno y no podía durar más de dos años;
- en la definición cuantitativa del público objetivo: se definió políticamente (y no técnicamente) que el plan debía abarcar 200 mil beneficiarios.

En tercer lugar, las estructuras del Estado coadyuvaron a la rápida implementación de la política. El MIDES se fue construyendo a medida que la implementación del PANES avanzaba. No hubo, no podía haber, restricciones institucionales al cambio. La existencia de niveles importantes de capacidad técnica en el BPS, a su vez, permitió aplicar el ICC y circunscribir el público objetivo.

## La creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación

En el 2006 el Parlamento aprobó el proyecto de ley de creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) enviado por el Poder Ejecutivo. Es imposible entender esta innovación institucional, que marca un hito en las políticas de innovación en Uruguay, sin tomar en cuenta la acumulación realizada por la comunidad científica durante los años anteriores a la victoria del FA. El presidente Vázquez también buscó cumplir una de sus promesas: en plena campaña formuló el eslogan de “Uruguay Innovador”, para enfatizar la importancia que su gobierno asignaría a la Innovación, la Ciencia y la Tecnología. Pero la propuesta específica de crear una agencia no figuraba en las medidas incluidas en la plataforma electoral. En cambio, sí estaba contenida en las recomendaciones formuladas y ampliamente diseminadas por los expertos durante 2003 y 2004.

## El problema, la alternativa, la oportunidad y el desenlace

*El problema.* Uruguay nunca tuvo políticas de innovación demasiado sofisticadas. Durante muchos años desarrolló una industria nacional protegida mediante los mecanismos



aceptados en el ciclo ISI de América Latina (tipo de cambio múltiple, en los treinta y cuarenta; instrumentos arancelarios, fiscales y crediticios en los cincuenta, sesenta y setenta). La universidad, por su parte, antes del régimen autoritario (1973-1984), tampoco tenía una política de cooperación con el sector empresarial. Por el contrario, sus sectores más activos priorizaban la alianza con los trabajadores apuntando a un proyecto de transformación global de la sociedad antiimperialista y anticapitalista. A comienzos de los sesenta comienzan a esbozarse algunas políticas y se crea el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT). Pero será recién después de la dictadura cuando empezarán a aparecer políticas más enérgicas en este sector. En 1985 se creó el PEDECIBA (Plan de Desarrollo de las Ciencias Básicas)<sup>8</sup> y en 1989 la Facultad de Ciencias. UDELAR, mientras tanto, comenzó a desarrollar políticas para vincular los procesos de investigación en la universidad con los requerimientos de la innovación empresarial, inspiradas en el enfoque *Triple Helix*.<sup>9</sup> Todas estas innovaciones tuvieron como actor clave a la comunidad científica nacional, básicamente a los investigadores de la UDELAR. Durante la década siguiente, hasta la crisis 1999-2002, se verifican algunos otros avances. Entre ellos pueden mencionarse algunos cambios institucionales relevantes (como la reconfiguración del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria o la creación de la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología dentro del Ministerio de Educación y Cultura) y un incremento del apoyo a la investigación (como la creación de fondos concursables y de un Fondo Nacional de Investigadores). Sin embargo, habrá que esperar recién a la debacle de 1999-2002 para que se elaboren diagnósticos profundos del estado de la cuestión en el país y para que se instale en la agenda pública la necesidad de una política de innovación mucho más enérgica (Davyt, 2011: 112-3). El 2003, en este sentido, fue fundamental. En el marco de un proyecto denominado CIENTIS, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) y liderado por el senador del FA Enrique Rubio (en ese momento presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado), casi 300 personas entre académicos, políticos y expertos en innovación participaron a lo largo del año en seminarios y otras instancias de intercambio para elaborar un programa de desarrollo en Ciencia, Tecnología e Innovación. El documento final tuvo un gran impacto (Davyt, 2011: 115). Los partidos políticos incorporaron esta demanda en su elaboración programática hacia la elección de 2004.

*La alternativa.* El más importante de los documentos generados en este contexto fue el elaborado por un grupo de investigadores de la UDELAR bajo la dirección del entonces decano de la Facultad de Ciencias Sociales Luis Bértola. Este texto fue preparado en el marco de la serie de consultorías contratadas por el BID para ofrecer insumos técnicos al nuevo gobierno. El país, según este equipo, estaba en situación de “indigencia innovadora”: gasto en I+D bajo, escasez de investigadores, demanda de innovación débil, oferta concentrada en el sector público, problemas de articulación entre oferta y demanda (Bértola *et al.*, 2005: II). La “indigencia innovadora”, según este diagnóstico,

<sup>8</sup> El PEDECIBA fue establecido en 1995 como programa permanente en la ley de presupuesto nacional de 1995 (Ley 16.736, Arts. 386 y 387). Incluye las siguientes áreas: biología, informática, física, matemática y química.

<sup>9</sup> Lo básico de este enfoque puede consultarse en: <http://www.triplehelixconference.org/the-triple-helix-concept.html>

estaba en la base de la falta de dinamismo de la economía nacional en el largo plazo. Para superar estos obstáculos se proponían tres grandes objetivos: i) cultura innovadora: transformar las actitudes sociales mediante la generación de estímulos a la innovación que debían formar parte de un plan estratégico de innovación, ciencia y tecnología; ii) articulación de los actores del sistema, reformando el diseño institucional, de modo de permitir la coordinación de las políticas públicas; iii) aumento de cantidad y calidad de recursos humanos. La reingeniería institucional propuesta incluía, entre otras iniciativas, la creación de un Gabinete de la Innovación (integrado por algunos ministros y otros jerarcas del sistema de innovación) y la instalación de una Agencia Nacional de Desarrollo de la Investigación Científica, Tecnológica e Innovación. Un punto clave de la propuesta era su “autonomía relativa” respecto de la comunidad científica nacional. Dicho de otra forma: el armado institucional debía permitir que fueran las autoridades de gobierno y no los científicos los que definieran las políticas. El Gabinete de la Innovación debía coordinar las políticas del área. La Agencia debía evaluar, seleccionar y financiar actividades a ser ejecutadas en el marco de los planes definidos. La propuesta de crear una Agencia no era una novedad absoluta. En verdad, ideas parecidas ya venían siendo manejadas desde fines de los años noventa por algunos de los expertos en innovación más respetados de UDELAR como Rodrigo Arocena y Judith Sutz (Davyt, 2011: 109). El documento CIENTIS también había reclamado una “nueva arquitectura institucional” (2003: 19).

*La oportunidad.* La ventana para el cambio en las políticas de innovación se terminó de abrir cuando el FA ganó la elección. La alternancia generó condiciones políticas por dos razones. La primera de ellas tiene que ver con el liderazgo presidencial. Tabaré Vázquez realmente priorizó el tema. También en este caso, como en la puesta en marcha del PANES, ideas e intereses convergieron. Por un lado, como la gran mayoría de la elite política nacional luego de la debacle económica y social del lapso 1999-2002, Vázquez creía sinceramente en la importancia de la innovación. Por el otro, además, debía llevar adelante medidas ambiciosas en el campo de la innovación, la ciencia y la tecnología para compensar otras decisiones adoptadas, como la designación de Danilo Astori como ministro de Economía. Muchos de sus votantes consideraban que las propuestas económicas que Astori había venido defendiendo desde su acceso al Senado en 1995 se alejaban de la tradición frenteamplista y se acercaban demasiado a las políticas neoliberales ejecutadas por los demás partidos. La segunda razón tiene que ver con el estrecho vínculo entre el FA y el mundo académico. Con la alternancia política por primera vez en décadas llegó al gobierno un partido político con profundas raíces en la comunidad científica, en general, y en la UDELAR, en particular. Por definición no podemos saber qué hubiera sucedido si el FA no hubiera ganado. Es muy probable que cualquier otro partido también hubiera intentando avanzar en el sentido de las recomendaciones del proyecto CIENTIS y del informe Bértola. Pero es muy difícil concretar los cambios e implementar nuevas políticas sin el apoyo de los sectores sociales directamente interesados.

*Desenlace.* De acuerdo con el modelo de Kingdon que he venido utilizando no hay una secuencia preestablecida entre la corriente de los problemas, la de las alternativas y la de la viabilidad política. A veces existe liderazgo político, el problema forma parte de

las prioridades de la agenda, pero no hay soluciones disponibles en el plano técnico debidamente elaboradas. Otras veces sí existen soluciones viables, pero el problema no forma parte de la agenda, o no hay condiciones políticas para llevarlas adelante. Algo de esto ocurrió en el caso que vengo estudiando. La propuesta concreta de crear una agencia estatal especializada para llevar adelante políticas de innovación en el marco de prioridades definidas por el gobierno nació casi una década antes que el problema de la “indigencia innovadora”, en general, y de la necesidad de cambios institucionales, en particular, fueran jerarquizados por el sistema político. La crisis económica, por un lado, y la inminencia de la alternancia política, por el otro, generaron un notable incentivo para que los académicos elaboraran e hicieran públicas sus demandas de una verdadera política de innovación, ciencia y tecnología. Vázquez recogió esta demanda durante la campaña y la incorporó a su plataforma electoral. Una vez elegido, siguiendo las recomendaciones formuladas en la consultoría preparada para el BID (Bértola *et al.*, 2005) convocó al Gabinete Ministerial de la Innovación. El GMI, a su vez, formó un Equipo Operativo para preparar un Plan Estratégico. Ese mismo equipo redactó el proyecto de Ley de creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación que fue enviado al Parlamento en agosto de 2006 y aprobado en diciembre de ese mismo año (Rubianes, 2013: 13).

### **El caso y los conceptos**

En el plano teórico, el proceso de creación de la ANII sugiere las conclusiones siguientes:

En primer lugar, es muy visible en todo el proceso de “construcción social” del problema de la innovación y de elaboración de alternativas el protagonismo de la comunidad científica nacional y, en particular, de los investigadores de UDELAR.

En segundo lugar, el caso de ANII muestra claramente que, por más sofisticado que sea un problema, cuando es comprendido por la opinión pública tiende a ser incorporado por los actores políticos y priorizado en sus plataformas electorales y agendas de gobierno. Las peores crisis, miradas desde este ángulo, pueden ofrecer las mejores oportunidades.

En tercer lugar, es evidente que cuando un tema se instala sólidamente en la agenda pública, es posible que la dinámica de la competencia política no impida la formación de consensos. Dicho de otra manera, incluso en sistemas políticos muy competitivos como el uruguayo, el conocimiento especializado puede construir consensos.

En cuarto lugar, sugiere que la cooperación internacional puede jugar un papel muy relevante en la dinámica de las ideas. El apoyo de FESUR al proyecto CIENTIS fue fundamental para instalar el tema en la opinión pública e incidir en los procesos de elaboración programática de los partidos. El apoyo del BID, por su parte, permitió que algunas de las propuestas sobre políticas de innovación que ya venían siendo formuladas desde la década del noventa conocieran un grado notable de elaboración. Cuando Tabaré Vázquez asumió la presidencia, gracias a estos apoyos, disponía de una propuesta de reingeniería institucional del Sistema Nacional de Innovación realmente muy detallada.

## El fracaso del Tratado de Libre Comercio con EE.UU.

El presidente Vázquez, con el apoyo de la poderosa red de economistas que tenían el control de la política económica, impulsó entre 2005 y 2006 un TLC con EE.UU. La conformación de una amplia coalición opositora integrada por sectores políticos del Frente Amplio, actores gremiales (especialmente sindicatos), intelectuales de izquierda y universitarios terminó bloqueando la iniciativa presidencial. Chocaron dos redes de expertos, que invocaban evidencias empíricas y saberes distintos. A la larga, no fue la evidencia empírica sino, otra vez, el cálculo presidencial lo que terminó inclinando la balanza y decidiendo el pleito.

## El problema, la alternativa, la oportunidad y el desenlace

*El problema.* Uruguay, como otros países de América Latina, tuvo a lo largo del siglo XX niveles de proteccionismo muy altos. Recién empezó a ver el proteccionismo como un problema sobre mediados de la década del cincuenta del siglo pasado, cuando se inició un largo proceso de estanflación. Poco a poco se abrió camino un enfoque distinto, a instancias de los principales referentes del pensamiento neoliberal en Uruguay como Ramón Díaz, que argumentó tempranamente que “país pequeño debe ser país abierto”. La apertura comercial se impuso como paradigma a principios de los setenta, pero se realizó gradualmente. Un paso importante fue el ingreso del país al MERCOSUR (1991). Durante casi una década hubo un virtual consenso político y académico en torno a este patrón de inserción internacional, que quedó definido como “regionalismo abierto” (la integración regional como plataforma para relaciones comerciales con el resto del mundo). La crisis de 1999-2002 rompió este consenso. La economía uruguaya se desplomó cuando tanto la demanda brasilera (por la devaluación de 1999) como la argentina (por la crisis financiera de 2001) se redujeron drásticamente. El *shock* regional se sumó a una acumulación académica importante que venía insistiendo en que el principal problema del país para tener una tasa aceptable de crecimiento de largo plazo era, precisamente, su baja capacidad para prevenir *shocks* externos adversos. El equipo económico del gobierno de Vázquez, integrado por economistas de gran prestigio y alto nivel de formación académica, era muy consciente de este problema.

*La alternativa.* En plena crisis de 2002, cuando todo el país discutía el problema de cómo liberar el dinero de los ahorristas atrapado en los bancos quebrados (“el corralito” financiero) el presidente Jorge Batlle dejó caer una frase que tuvo un considerable impacto en la opinión pública. Dijo que el peor “corralito”, el más dañino para Uruguay... era el MERCOSUR. Este punto de vista era compartido por la mayoría de los economistas de los distintos partidos. La alternativa a la política de “regionalismo abierto” (patrón de inserción comercial que había desembocado en la catástrofe de 2002) que fue ganando legitimidad fue la inserción comercial “a la chilena”, es decir, la de multiplicar acuerdos bilaterales de libre comercio. El ejemplo del TLC con México, negociado y concretado por el propio presidente Batlle, contribuía a mostrar públicamente la potencialidad de esta alternativa. Batlle fue avanzando en dirección al TLC. Logró concretar un Tratado Bilateral de Inversiones (Porzecanski, 2010). Los principales economistas del gobierno de

Tabaré Vázquez eran partidarios de esta alternativa, como quedó claro cuando EE.UU. dejó entender que estaba dispuesto a avanzar hacia la firma de un TLC con Uruguay.

*La oportunidad.* La ventana para concretar esta innovación se terminó de abrir en 2005. El presidente Vázquez anunció su apoyo a la iniciativa de Danilo Astori, su ministro de economía, de concretar el TLC con EE.UU. Vázquez, médico de profesión, no necesariamente tiene convicciones muy profundas en relación con la cuestión de la integración comercial. En verdad, se inclinó hacia la alternativa del TLC porque depositaba una gran confianza en la capacidad técnica de Astori, su ministro favorito. Además, como Astori, había llegado a la conclusión que Uruguay debía emular la estrategia de inserción comercial chilena (Porzecanski, 2010: 120-2). Las condiciones políticas no podían ser mejores. En primer lugar, tanto Vázquez como Astori tenían niveles extraordinariamente altos de popularidad. En segundo lugar, la mayoría de la opinión pública (en el entorno del 60%) estaba a favor del TLC (Porzecanski, 2010: 130). En tercer lugar, aunque Vázquez sabía que la propuesta generaría resistencia dentro de su partido, confiaba en su capacidad para vencerla. De hecho, lo había hecho otras veces en temas importantes, como en la sorpresiva e inconsulta decisión, anunciada en plena campaña electoral (julio de 2004) de, en caso de resultar elegido presidente, designar a Astori como ministro de economía. En cuarto lugar, los partidos de oposición estaban claramente a favor del TLC. La oportunidad política no podía parecer más evidente.

*Desenlace.* El intento de TLC naufragó. La propuesta había generado una gran coalición de veto dentro de la propia izquierda. Esta coalición estuvo integrada por actores de mucho peso: algunos ministros (entre ellos, por el canciller Reinaldo Gargano), fracciones del FA (entre ellas, por la fracción de José Mujica, la más votada en la elección de 2004), el movimiento sindical, y una red poderosa de académicos de izquierda especializados en innovación. Esta red, una verdadera comunidad epistémica integrada mayoritariamente por investigadores de la Universidad de la República, jugó un papel muy importante en la formulación y divulgación de una argumentación moderna contra el libre comercio.<sup>10</sup> Los voceros de esta red sostuvieron que, aunque los TLC puedan favorecer el crecimiento económico en el corto plazo, a la larga terminan conspirando contra el desarrollo en la medida en que inhiben los procesos de innovación. Esta argumentación, dicho sea de paso, era mucho más compatible con la tradición de izquierda, emparentada desde la década del sesenta con los planteos cepalinos, que la de los partidarios del TLC con EE.UU. (fácilmente etiquetable por sus adversarios como “neoliberal”). Vázquez debió retroceder para salvar su liderazgo dentro de la izquierda. En términos de supervivencia política su decisión fue la correcta: una de las principales razones por las cuales Danilo Astori fue derrotado por José Mujica en la elección primaria del sucesor de Vázquez como candidato a la presidencia en julio de 2009 fue, precisamente, el haber impulsado el TLC con EE.UU.

<sup>10</sup> Una comunidad epistémica es una red de expertos que comparten creencias y valores acerca de los problemas y desafíos en determinada área de políticas. La comunidad epistémica desarrollista estuvo integrada, entre otros, por ingenieros, expertos en desarrollo, economistas, historiadores, sociólogos y politólogos. La mayoría de ellos son investigadores de la UDELAR.

## El caso y los conceptos

En el plano teórico, a partir del caso del frustrado intento de TLC con EE.UU., cabe extraer las conclusiones siguientes:

En primer lugar, el caso del TLC subraya, una vez más, la centralidad de las instituciones académicas y, en particular, de la UDELAR en el régimen de conocimiento de Uruguay. De un lado y del otro, tanto en la coalición promotora que promovió el TLC con EE.UU. como en la que lo frenó, los universitarios jugaron un papel clave.

En segundo lugar, muestra el predominio del conocimiento partidista y de la lógica adversarial. De un lado y del otro se esgrimieron argumentos teóricos y evidencia empírica.

En tercer lugar, pone de manifiesto el marcado pluralismo del régimen de elaboración de políticas uruguayo: ni siquiera el presidente más poderoso políticamente que registra la historia política uruguaya contemporánea pudo llevar adelante su voluntad.

En cuarto lugar, nos recuerda la debilidad técnica de las estructuras del Estado en Uruguay. En la polémica desatada, ninguna oficina de la administración pública jugó un papel relevante. Ni siquiera lo hizo la burocracia de la cancillería.

En quinto lugar, permite enfatizar la centralidad de los partidos y la importancia de sus ideologías. Los argumentos técnicos más poderosos políticamente terminaron siendo aquellos que mejor se ajustaban a las tradiciones ideológicas del partido de gobierno.

En sexto lugar, abona la hipótesis de la primacía del cálculo político. A la postre, Vázquez terminó retrocediendo y abandonando la partida. Era evidente que no tenía apoyo suficiente en la interna del FA y que, en caso de perseverar, podía terminar pagando un costo político importante en términos de su propio liderazgo.

## Similitudes y diferencias de los tres eventos de cambio analizados

El cuadro siguiente resume la información analizada:

	Similitudes	Diferencias
Problemas	En la “construcción social” de los tres problemas, las instituciones académicas y las redes de universitarios jugaron un papel central.	Tanto en el caso de la identificación del problema de la “indigencia innovadora” como en el de las vulnerabilidades del “regionalismo abierto”, las redes de académicos de UDELAR desempeñaron un rol decisivo. En cambio, en la “construcción social” del problema de la pobreza jugó un papel muy importante el IPES/UCUDAL

	Similitudes	Diferencias
Alternativas	<p>Las universidades (públicas o privadas) y sus investigadores también fueron fundamentales en la elaboración y/o implementación de las innovaciones.</p> <p>Los académicos de UDELAR protagonizaron acumulaciones sobre innovación que desembocaron en la creación de la ANII, la implementación del PANES y en la fundamentación teórica del bloqueo al TLC.</p> <p>Algunas instituciones transnacionales (como el BID y la Fundación Ebert) coadyuvaron a elaborar o implementar las innovaciones.</p>	<p>Se registran diferencias importantes en el grado de elaboración doméstico de las alternativas. En el caso del PANES se importó un modelo muy extendido en la región según un patrón clásico de difusión de políticas. En el caso de la ANII, la acumulación doméstica parece ser mucho más consistente y decisiva.</p> <p>También hay diferencias en el tipo de conocimiento. En el caso de la creación de la ANII la acumulación de investigación contribuyó a construir consensos. En el caso del TLC, la investigación tuvo una dinámica adversativa, tomando partido a favor y en contra de la iniciativa presidencial.</p>
Oportunidades políticas	<p>El cambio de partido en el gobierno fue decisivo en la conformación de cada oportunidad para el cambio.</p> <p>El liderazgo presidencial fue clave tanto en el impulso a los tres cambios, como en el freno a una de ellas (TLC).</p>	<p>En los dos casos exitosos el presidente tenía compromisos políticos firmes. Venía prometiendo desde la campaña electoral de 1999 un “plan de emergencia”. Había convertido la innovación en uno de los ejes de su plataforma en 2004. En cambio, en el “fracaso” del TLC no tenía ni convicciones ni compromisos políticos tan profundos. El pluralismo político no impidió los cambios en dos de los tres eventos estudiados.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### III. HACIA UN NUEVO CONCEPTO

El análisis de los tres eventos de cambio ayuda a poner de manifiesto las limitaciones del concepto de régimen de conocimiento como es formulado por Campbell y Pedersen. En primer lugar, muestra con claridad la importancia de estudiar muy a fondo el lado de la demanda. En segundo lugar, sugiere que la dinámica de la investigación social podría no depender tanto de los factores de economía política subrayados por estos autores. Si así fuera, el régimen de conocimiento uruguayo debería ser similar al de Alemania (por las razones que se explicarán en seguida) y notoriamente no es así.

#### La demanda de investigación y sus protagonistas como factores decisivos

Los tres procesos analizados muestran que la demanda es un factor decisivo en el uso de la investigación social. No hay manera de entender la adopción del PANES, la creación de la ANII y la peripecia del TLC con EE.UU. sin enfocar el papel jugado por el liderazgo

presidencial. Asimismo, en los tres casos es fundamental tomar en cuenta las características ideológicas e institucionales del FA, y su vínculo con las redes de universitarios. Desde el punto de vista ideológico el FA muestra una preferencia muy marcada por el valor de la igualdad. La rapidísima adopción del PANES está directamente vinculada a esta tradición. Su no menos tradicional antiimperialismo, a su vez, contribuye a dar cuenta del freno al TLC con EE.UU. Su fraccionalización interna es un factor institucional fundamental para terminar de entender por qué el Presidente debió abandonar el intento de TLC. Finalmente, su arraigo en UDELAR es crucial para dar cuenta de por qué el gobierno del FA logró alimentarse tan fácilmente de los aportes de las redes de universitarios que están en la base de las innovaciones concretadas (PANES y ANII).

El concepto de *Knowledge Regimes* de Campbell y Pedersen es un gran aporte pero no “ilumina” una dimensión central en la dinámica del conocimiento especializado. La demanda de investigación y sus protagonistas (gobernantes y partidos políticos) quedan en la penumbra. Para comprender cómo funciona cualquier mercado, también el de las ideas, hay que profundizar tanto en las características de la oferta como en las de la demanda.

### Uruguay no es Alemania

De acuerdo con la tipología de Campbell y Pedersen Uruguay debería parecerse a Alemania en la medida en que presenta la misma variedad de capitalismo (coordinado de mercado) y el mismo tipo de régimen de elaboración de políticas (pluralista). Según estos autores, esta combinación genera un régimen de conocimiento orientado al consenso. En estos casos, el mercado de ideas es, en teoría, relativamente poco competitivo, con pocas unidades de investigación orientadas a la promoción de intereses específicos. El conocimiento generado debería estar orientado a construir consensos y ser percibido por la sociedad como neutral. Nada de esto ocurre en Uruguay.

Es cierto que, como en Alemania, hay pocas unidades de investigación orientadas a la promoción de intereses específicos. Como quedó claro cuando se estudiaron los eventos de cambio durante el gobierno de Vázquez, las unidades de investigación que forman parte del sistema universitario, en general, y las de la UDELAR, en particular, tienen un protagonismo muy importante en el proceso de elaboración de políticas. Pero el conocimiento especializado, incluso el más pretendidamente neutral, termina siendo ampliamente utilizado por los partidos y sus fracciones en la batalla por el poder político. La racionalidad técnica está firmemente subordinada a la racionalidad política. Esto también quedó claramente de manifiesto en los tres casos analizados.

La dinámica del conocimiento especializado en Uruguay, en verdad, es mucho más parecida a la norteamericana que a la alemana. En Uruguay, como en EE.UU., el conocimiento especializado es un arma formidable de combate por el poder. La gran diferencia entre ambos países es que, mientras en EE.UU. los principales actores son los grupos de interés, que libran sus batallas por la influencia apoyándose en *think tanks*, en Uruguay el papel protagónico le corresponde a los partidos. La variedad de capitalismo, por su lado, no aporta ninguna diferencia demasiado relevante para entender lo que



más importa de la dinámica de la investigación social. En verdad, para entender el tipo de conocimiento especializado y su dinámica política no es tan importante entender cómo está regulado (o no) el mercado económico, sino descifrar cuáles son los factores que estructuran el mercado político.

### **El estatus de la ciencia en cada sociedad y sistema político**

Uruguay, EE.UU. y Alemania tienen un régimen de elaboración de políticas pluralista. Pero mientras que en los dos primeros países existe un mercado de conocimiento abierto y prevalece un uso de la investigación de signo adversarial y partidista, en Alemania prevalece un conocimiento percibido como neutral que se utiliza para construir consensos. ¿Por qué Uruguay se parece a EE.UU. y no a Alemania? En este apartado se argumentará que la diferencia crucial podría ser buscada en la valoración de la investigación social por parte de la sociedad y el sistema político.

Campbell y Pedersen sostienen que la existencia de una economía coordinada genera un conocimiento orientado al consenso. Hay buenas razones para pensar que la relación causal puede ser exactamente al revés. Si una sociedad tiende a considerar que el conocimiento científico tiene un estatus especial, probablemente también encontrará legítimo que mediante la investigación científica se puedan construir consensos sobre políticas públicas. Por eso mismo, tenderá a construir instituciones capaces de producir ese conocimiento para regular “racionalmente” el mercado. Asimismo, es probable que cuanto más representativos de la sociedad (y menos elitistas) sean los partidos políticos, mayor será su recelo respecto del papel de las minorías más ilustradas y los saberes especializados que las distinguen.

No solamente las estructuras del Estado tienden a reflejar el grado de confianza de la sociedad en la ciencia. Los partidos políticos, en la medida en que expresan los valores predominantes, tienden a reproducir esas pautas. Cuanto más iluminista sea una sociedad, con más reverencia tratarán los partidos a los intelectuales y más tenderán a confiar en la utilidad social y neutralidad de la ciencia. En cambio, cuanto más antiintelectualista sea, más intensamente harán los partidos un uso instrumental del conocimiento especializado.

### **Esbozando un nuevo concepto: Regímenes Políticos de Conocimiento**

Al concepto construido a partir del régimen de elaboración de políticas y de la valoración social de la ciencia, le llamaré *Régimen Político de Conocimiento* (*Political-Knowledge Regime*). El régimen de elaboración de políticas incide notablemente tanto en las características de la oferta como de la demanda. Como mostraron Campbell y Pedersen, el pluralismo favorece la formación de un mercado de ideas abierto y una competencia intensa entre saberes distintos. Mientras tanto, un entorno de elaboración de políticas centralizado genera un mercado de ideas más cerrado. La valoración social de la ciencia también deja una huella profunda en la oferta y la demanda de investigación. En los países en los que predomina una cultura más racionalista, la demanda de investigación tiende a ser más intensa y se admite que la ciencia puede ser neutral. En los países que se caracterizan por

culturas políticas que sospechan del saber de los expertos, la demanda de conocimiento científico será menor y se intentará hacer un uso instrumental de la ciencia. A partir de estas dos variables puede esbozarse la siguiente tipología:

### Tipología de Regímenes Políticos de Conocimiento

		Valoración general de la ciencia en el sistema político (Tradición cultural predominante)	
		Racionalismo Iluminismo	Pragmatismo Antiintelectualismo
Régimen de elaboración de políticas	Centralizado	I TECNOCRACIA	III MAYORITARISMO PLEBEYO
	Descentralizado	II PLURALISMO TECNOCRÁTICO	IV PLURALISMO PLEBEYO

Fuente: Elaboración propia.

Debe quedar claro, antes de seguir, que no debe buscarse en esta discusión un sesgo normativo. Hecha esta precisión, veamos un poco más a fondo cada uno de los cuadrantes.

**Tipo I. Tecnocracia.** La combinación de centralización y racionalismo genera un uso intenso de la investigación social desde el Estado. Los partidos apelan frecuentemente a los expertos y tienden a delegarles responsabilidades muy importantes en la definición de las políticas públicas. El conocimiento académico es muy importante como trampolín para las carreras políticas y condición *sine qua non* para ocupar cargos de gobierno. Un claro ejemplo de este tipo en nuestra región es Chile, que parece haber heredado de la influencia alemana y de la influencia positivista una alta valoración de la ciencia.

**Tipo II. Pluralismo tecnocrático.** La combinación de pluralismo y racionalismo genera un mercado de ideas abierto en el que compiten paradigmas de políticas alternativas. La alta valoración de la ciencia genera un desarrollo importante de las ciencias sociales y de la investigación aplicada a políticas públicas. Como en el tipo I (tecnocracia), existen estructuras del Estado que favorecen la utilización de conocimiento en las políticas. La formación universitaria y los méritos académicos son importantes para ocupar cargos de gobierno. Brasil es un buen ejemplo.

**Tipo III. Mayoritarismo plebeyo.** La combinación de centralización y antiintelectualismo no ayuda a la formación de un mercado de ideas competitivo y exigente. El uso de investigación, de todos modos, no tiene por qué ser bajo. Pero está estrictamente subordinado a las estrategias políticas de los actores predominantes que apelan a los expertos fundamentalmente para legitimar decisiones y afianzar su hegemonía. Un ejemplo de este tipo podría ser el caso de Argentina.

**Tipo IV. Pluralismo plebeyo.** La combinación de pluralismo y antiintelectualismo genera un uso comparativamente bajo y esencialmente instrumental del conocimiento especializado en las políticas públicas. El pluralismo favorece la conformación de un mercado de ideas abierto y competitivo. Pero la política prevalece claramente sobre la racionalidad técnica. El conocimiento especializado es, en esencia, un arma en la lucha por el poder entre los principales actores políticos. Las estructuras del Estado, como tipo III (mayoritarismo plebeyo), muestran claramente la huella del predominio de la racionalidad política. Uruguay ofrece un buen ejemplo de este tipo.

Se trata, desde luego, de un primer ensayo de construcción conceptual. Está llamado, por ende, a ser debatido. Desde el punto de vista teórico, le caben las mismas críticas que a cualquier otro esfuerzo de generalización. En primer lugar, no es tan sencillo definir el régimen de producción de políticas públicas de un país, o el discurso predominante acerca de la “razón” y la ciencia en la sociedad y en el sistema político.<sup>11</sup> Como siempre que se lleva la discusión a un plano de abstracción tan alto es inevitable que surja la pregunta: ¿acaso no existen, dentro del mismo país, diferencias territoriales o sectoriales relevantes? En segundo lugar, al igual que el concepto de KR del que deriva, el nuevo concepto es demasiado estático. Como se habrá notado, no se ha incorporado en esta discusión el factor tiempo: ¿o acaso no sería posible encontrar evidencia empírica de importantes procesos de cambio en cualquiera de las dos variables que componen el P-KR?

En todo caso, está claro que la única forma de valorar el aporte específico que podría hacer la nueva tipología es intentar aplicarla en contextos diferentes. Espero que este texto contribuya a estimular tanto los estudios de caso como las comparaciones entre naciones.

## REFERENCIAS

- Amarante, Verónica y Andrea Vigorito. 2012. “El Panes”. En *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MiDES para la implementación del PANES*, compilado por Verónica Amarante y Andrea Vigorito, 21-26. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Bértola et al. 2005. *Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: diagnóstico, prospectiva y políticas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campbell, John L. y Ove Pedersen. 2011. “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy”. En *Ideas and Politics in Social Science Research*, editado por Daniel Béland y Robert H. Cox, 167-190. Oxford: Oxford University Press.
- Carden, Fred. 2009. *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: IDRC-ICARIA.

<sup>11</sup> El análisis en línea de las respuestas a la pregunta “Having experts make decisions” (E115) de la Encuesta Mundial de Valores muestra diferencias significativas. Contra lo que podía esperarse, la cultura política uruguaya es apenas levemente menos tecnocrática que la chilena: 44% de los chilenos y 40% de los uruguayos tienen una opinión positiva del “gobierno de los expertos” (datos de la “ola” 1996). Pero la alemana es considerablemente más tecnocrática que la norteamericana: 55,6% de los alemanes y 40% de los norteamericanos tienen una opinión positiva de los expertos. Los datos de Alemania y EE.UU. provienen de la combinación de distintas “olas”: Alemania 1981, 1990, 1997 y 1999; EE.UU. 1982, 1990, 1995 y 1999. Ver: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeQuestion.jsp>

- Davyt, Amílcar. 2011. "Apuntes para una historia de las instituciones rectoras en ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: 50 años de cambios y permanencias". En *Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en el Uruguay contemporáneo (1911-2011)*, 89-140. Montevideo: ANII-Fondo Bicentenario.
- 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), Programa Alianzas de la Sociedad Civil, CIPPEC-ODI. En: [www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=370](http://www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=370)
- Garcé, Adolfo. 2011. "Estructuras políticas y uso de investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación". En *Economía Política del Uso de Investigación en las Políticas Públicas*, editado por Enrique Mendizabal y Norma Correa Aste, 345-367. Lima: CIES-Universidad del Pacífico.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Nicola, Ajoy Datta y Harry Jones. 2009. *Knowledge, policy and power. Six dimensions of the knowledge-development policy interface*. London: Overseas Development Institute. En: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3790.pdf>
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Labat, Juan Pablo. 2012. "La perspectiva del Mides". En *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* compilado por Verónica Amarante y Andrea Vigorito, 65-83. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- PNUD. 1999. *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Nutley, Sandra M, Isabel Walter y Huw T.O. Davies. 2007. *Using Evidence*. Bristol: The Policy Press.
- Porzecanski, Roberto. *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Debate.
- 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 *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*, compilado por Verónica Amarante y Andrea Vigorito, 95-114. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Rubianes, Edgardo. 2013. "Políticas Públicas y Reformas Institucionales en el Sistema de Innovación de Uruguay". Paper preparado para CEPAL, inédito.
- Silva, Patricio. 2009. *In the name of reason: technocrats and politics in Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Sugiyama, Natasha Borges. 2011. "The Diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas". *Global Social Policy* 11 (2-3): 250-278.
- Stone, Diane, Simon Maxwell y Michael Keating. 2001. "Bridging Research and Policy", ODI. Disponible en: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/keytopic/other/bridging.pdf>
- Tussie, Diana (ed.). 2009. *The Politics of Trade. The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*. Ottawa: IDRC.
- Villegas Plá, María Belén. 2013. "Pensadores y pobreza: El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay". Monografía final de grado en Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol. 1993. "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". *Zona Abierta* 63/64: 73-153.
- Wilensky, Harold L. 1997. "Social Science and the Public Agenda: Reflections on the Relation of Knowledge to Policy in the United States and Abroad". *Journal of Health Politics, Policy and Law* 22 (5): 1241-1265.

**Adolfo Garcé** es Doctor en Ciencia Política. Es docente e investigador en Régimen de Dedicación Total en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Realizó estancias de investigación en London School of Economics and Political Science (2001), Universidad Católica de Chile (2007) y Universidad de Santiago de Compostela (2010). Fue profesor visitante en la Universidad de Minnesota (Spring 2012) donde dictó el curso "El poder de las ideas en la política latinoamericana". Sus principales campos de investigación son el nexo entre investigación social y políticas públicas y la dinámica de las ideologías partidarias. Email: [adolfo.garce@cienciasociales.edu.uy](mailto:adolfo.garce@cienciasociales.edu.uy)