

Una interfase estrecha e inestable

Think tanks y partidos políticos en Uruguay

MOST – UNESCO
International Forum on the
Social Science-Policy Nexus
Buenos Aires, Argentina
20 al 24 de febrero

Adolfo Garcé
Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
agarce@fcs.edu.uy

Resumen

El nexo entre las ciencias sociales y las políticas públicas en Uruguay es más problemático de lo que suele suponerse. Ninguno de los tres principales partidos dispone de un *think tank* interno potente. A lo largo de las últimas décadas, los gobernantes tampoco han establecido un esquema estable y amplio de cooperación con centros de investigación y *think tanks* externos. Existen problemas tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda. La demanda ha sido históricamente baja: tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional, que gobernaron el país hasta marzo de 2005, han mostrado una relativamente baja propensión a la incorporación de conocimiento especializado en el *policymaking process*. Por el otro, la oferta ha sido insuficiente: las ciencias sociales uruguayas, en general, no han procurado ser relevantes para las políticas públicas. De todos modos, en diversas ocasiones, los científicos sociales lograron diseminar ideas, mostrar problemas y persuadir al público y a los partidos acerca de cuáles podrían ser, desde el punto de vista técnico, las mejores alternativas para afrontarlos.

1. Introducción

Aunque, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2005* del PNUD clasifica a Uruguay entre los países de desarrollo humano alto, la mayoría de los científicos sociales uruguayos acepta que el país tiene problemas serios. Tres datos sencillos ayudan a entender esta percepción. En primer lugar, en promedio, durante los últimos 50 años, la economía uruguaya ha sido, junto a la de Bolivia, la menos dinámica de América Latina (Torres 2003). En segundo lugar, aunque la distribución del ingreso es aceptable en el concierto regional, durante las últimas décadas se ha ido deteriorando (Bértola 2005). En tercer lugar, la pobreza ha alcanzado niveles preocupantes: en este momento, la tercera parte de la población vive bajo la línea de pobreza y más de la mitad de los niños nacen en hogares pobres.

Se han manejado muchas explicaciones respecto del magro desempeño de Uruguay en materia de desarrollo durante las últimas 5 décadas. No es éste el lugar de presentarlas o de discutir las. En todo caso, en este documento se pretende contribuir al debate sobre este problema sugiriendo que una de las razones que podría ayudar a explicar el declive uruguayo es que, como algunos estudios recientes han subrayado, el nexo entre ciencias sociales y políticas públicas adolece de problemas estructurales graves. La interfase entre investigación social y políticas públicas es estrecha e inestable (Bergara *et al* 2004).

Para entender los problemas del nexo entre ciencias sociales y políticas en Uruguay en este documento se analizará la naturaleza del vínculo entre los *think tanks* y partidos. El trabajo está organizado del modo siguiente. En el capítulo 2 se presentan las principales referencias teóricas sobre estos temas. En el capítulo 3 se describe el proceso de conformación de la red de *think tanks* en Uruguay. En el capítulo 4 se analiza la influencia de los *think tanks* en el gobierno y en la agenda pública. Finalmente, en el capítulo 5 se presentan, a modo de conclusión, los principales rasgos de la tradición uruguaya de relación entre *think tanks* y política.

2. Una mirada a la literatura sobre investigación social, política y desarrollo

Durante los últimos años los expertos en desarrollo han vuelto a insistir en que la calidad del gobierno y las perspectivas del desarrollo mejoran cuando se amplía la interfase entre la investigación en ciencias sociales y las políticas públicas.

Afirmar que el desarrollo de las naciones depende, en medida relevante, de las características de la interfase entre las ciencias sociales y las políticas públicas no es una concesión al pensamiento tecnocrático. Mucho se ha escrito en las últimas dos décadas acerca de cómo las sociedades modernas se han transformado en “sociedades de la información”. Del mismo modo, durante los últimos años, los expertos en desarrollo han argumentado que además de una “sociedad de la información” y de una “economía basada en el conocimiento”, el desarrollo de las naciones requiere políticas públicas inteligentes, apoyadas en sistemas de información adecuados y en saberes técnicos. Uno de los requisitos para un desarrollo dinámico es un amplio y sólido “puente”, se ha dicho, entre el conocimiento y las políticas públicas.

Joseph Stiglitz, que no puede ser acusado de tener una visión tecnocrática del papel que pueden y deben jugar las ciencias sociales en la promoción del desarrollo, ha planteado este tema en los términos siguientes:

“One of the major ways in which less developed countries are separated from more developed countries is by their level of knowledge. Successful development thus entails not only closing the gap in physical or even human capital, but also closing the gap in knowledge (...) It is not just knowledge of production processes that matters; good institutions and policies are an essential ingredient of successful development efforts. One feature of good institutions and policies is that they not only facilitate the transfer of knowledge, but also enhance the likelihood that such knowledge will be used effectively” Stiglitz (1998).

La revisión de la literatura reciente acerca del “puente” entre investigación social y políticas públicas permite detectar algunos acuerdos importantes. En primer lugar, ya nadie reduce la función del gobernante a la instrumentación del saber científico de los expertos. Esta visión simplifica doblemente la realidad: por un lado, asume erróneamente que los *policy-makers* no tienen convicciones e ideas propias sobre los asuntos de gobierno; por el otro, olvida que la racionalidad técnica, como ha argumentado la escuela incrementalista siguiendo la pista de Simon y Lindblom, sufre de fuertes limitaciones políticas, organizacionales y cognitivas.

En segundo lugar, se admite que la relación entre investigación y políticas públicas es, normalmente, tensa y conflictiva. Este punto fue claramente formulado por Stone, Maxwell y Keating (2001):

“Sometimes research is not designed to be relevant to policy. Sometimes it is so designed, but fails to have an impact because of problems associated with timeliness, presentation, or manner of communication. Sometimes (probably quite often) policy-makers do not see research findings as central to their decision-making. The relationship between research and policy is often tenuous, quite often fraught”.

En tercer lugar, los estudiosos comprenden que, como regla general, la influencia del CE y la investigación social sobre las políticas públicas no es directa sino indirecta, mediata y no inmediata. La investigación social suele operar acumulativamente, alterando gradualmente la percepción de los actores acerca de las causas de ciertos fenómenos sociales, en un proceso que Carol Weiss denominara “enlightenment”.

Finalmente, una rápida mirada a los alrededores permite concluir que algunas naciones han logrado construir mejores “puentes” entre investigación social y políticas públicas que otras. Canadá, Suecia, Alemania y Chile, con sus diferencias, ofrecen buenos ejemplos de cómo es posible combinar democracia y eficacia, competencia política y consistencia técnica. Otra mirada rápida, esta vez en sentido diacrónico, permite concluir que la calidad del nexo entre ciencias sociales y política en una nación dada puede cambiar mucho a lo largo del tiempo.

Think tanks: definiciones y tradiciones

Últimamente, la literatura especializada insiste en que los *think tanks* son una institución fundamental en el nexo entre ciencias sociales y políticas públicas: “*They are the bridge between knowledge and power in modern democracies*” (UNDP 2003).

No ha sido fácil para los especialistas llegar a una definición precisa de qué son los *think tanks*. Los primeros estudios, referidos al caso norteamericano, los definían como organizaciones privadas, sin fines de lucro, especializadas en el análisis de políticas. A medida que se fueron incluyendo nuevos casos nacionales, los especialistas fueron constatando la existencia de diferencias institucionales importantes, y muy diversas formas de articulación entre *think tanks*, corporaciones y estado. A partir de entonces, la literatura ha empezado a identificar tradiciones nacionales diferenciadas. Diane Stone ha presentado algunas de estas tradiciones en los términos siguientes:

“The Anglo-American tradition regards think tanks as relatively autonomous organizations with separate legal identity that engage in the analysis of policy issues independently of government, political parties and pressure groups. Elsewhere, the think tank tradition can be different (Stone & Denham, 2004). In Asian countries such as Japan, South Korea and Taipei, China think tanks are often found inside corporations. Chinese think tanks are government-sponsored and their scholars often work in patron-client relations with political leaders. Many institutes in South East Asia are semi-independent and often have close interaction with government, or with individual political figures” (Stone 2005).

Siguiendo este razonamiento, ha argumentado que la caracterización de los *think tanks* debe hacerse a partir de la función desempeñada y no de las características institucionales. En particular, la independencia respecto al estado no es una característica de la “especie” *think tank* sino de un “género” específico, la tradición norteamericana:

“The notion that a think tank requires independence from the state in order to be 'free-thinking' is an Anglo-American norm that does not translate well into other political cultures. Increasingly, therefore, 'think tank' is conceived in terms of a policy research function and a set of analytic or policy advisory practices, rather than a specific legal organizational structure as a non-governmental, non-partisan or independent civil society entity” (Stone 2005).

¿Qué función debe cumplir una organización para poder ser definida como un *think tank*? Debe especializarse en la generación y difusión de información y/o ideas sobre problemas de gobierno y políticas públicas. Según Stone (2005), existen 5 tipos de *think tanks*: i) ONGs; ii) centros de investigación universitarios, iii) gubernamentales o financiados por el estado; iv) relacionados con corporaciones o con el sector empresarial, v) generados por políticos o partidos.

Modelos de relacionamiento entre think tanks y partidos

En uno de los pocos trabajos destinados a analizar específicamente la relación entre *think tanks* y partidos, Baier y Bakvis han argumentado que, en el mundo, existen articulaciones muy diferentes entre ellos. En algunos países, como en Alemania, los partidos generaron potentes *think tanks internos*. Éstos juegan un papel importante en la elaboración del programa de gobierno. En otros países, como en Inglaterra, los partidos acuden a *think tanks externos* para nutrir sus agendas de gobierno y mejorar la calidad de sus políticas públicas. En otros casos, como en Canadá, existe una red amplia e influyente de centros de investigación y “usinas de ideas” pero su influencia sobre los partidos es indirecta. En este caso, los *think tanks* operan directamente sobre la opinión pública, instalando problemas y alternativas de políticas. Los partidos incorporan esas ideas a partir de la reacción del público. En los dos primeros casos, partidos y *think tanks* cooperan. En el último, los partidos tienden a percibir en los *think tanks* a competidores (Baier y Bakvis 2001)

Esta distinción entre *think tanks internos* y *externos* es sumamente útil porque centra el análisis en el vínculo entre las dos instituciones claves en el problema del nexo entre ciencias sociales y políticas públicas: los *think tanks* y los partidos políticos. Los primeros porque, por definición, son fundamentales en la generación de información e

ideas; los segundos porque, en la medida en que proveen el personal encargado de tomar las principales decisiones sobre políticas públicas, son los protagonistas claves de la acción de gobierno.

3. Think tanks en Uruguay

3.1. Think tanks internos

Uruguay tiene algunos de los partidos políticos más antiguos del mundo. El PC y el PN se constituyeron durante la década del 30' del siglo XIX. El Frente Amplio, la extensa coalición de partidos de izquierda (como el Partido Comunista y el Socialista), partidos de centro izquierda (como la Democracia Cristiana) y fracciones desprendidas del Partido Colorado y el Partido Nacional que acaba de llegar al gobierno, se fundó hace 35 años, en febrero de 1971. Podría esperarse que, tratándose de organizaciones con una historia tan larga, hubieran generado centros de investigación propios y potentes. No es el caso.

En este momento, ninguno de los tres grandes partidos tiene *think tanks* internos. En algún momento el FA intentó tenerlo. A iniciativa de su líder histórico, el General Líber Seregni, se creó el Instituto Fernando Otorgués. Pese a los esfuerzos realizados (organizó seminarios y promovió algunas publicaciones), su influencia fue poco significativa. No se recuerda ningún tema importante en el que algún aporte de este centro de estudios haya constituido un insumo valioso. Cuando el liderazgo interno de Seregni fue sustituido por el del actual presidente de Uruguay, Dr. Tabaré Vázquez, el IFO fue desmantelado. La disolución del IFO formó parte de la estrategia de Vázquez para terminar de afirmar su propia autoridad en la interna. Alejado de la militancia partidaria, Seregni contraatacó fundando, ahora con el apoyo de Naciones Unidas, un nuevo centro cuyas actividades tuvieron un impacto importante en la agenda pública: el Centro de Estudios Estratégicos 1815.

Algunos de los partidos integrantes del FA han generado, en algún momento, su propio *think tank*. El Partido Socialista, en 1983, creó el Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES). A partir de 1990, el IDES se desvinculó orgánicamente del PS, y hoy es una institución de vocación “progresista”, pero pluralista. En mayo de 2003, el Movimiento de Participación Popular (la principal fracción del Frente Amplio, organizada en torno a al Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros), por su parte, creó el Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CADESYC). Hasta la fecha el CADESYC ha tenido una actividad relativamente intensa, organizando reuniones, seminarios y publicando documentos con recomendaciones programáticas para el nuevo gobierno.¹

Cabe preguntarse por qué terminó fracasando la iniciativa de un centro de estudios de todo el FA. La pregunta es especialmente pertinente en el caso del FA porque la izquierda uruguaya, como veremos un poco más adelante, ha tenido una relación especialmente estrecha con intelectuales y expertos. La explicación hay que buscarla en la compleja dinámica política intrapartidaria. En el FA, a lo largo de todos estos años, cada renglón del programa de gobierno ha sido laboriosa y cuidadosamente negociado en cada Congreso por las numerosas agrupaciones que lo componen. En un escenario

¹ La información sobre el IDES me fue proporcionada por su Director, sociólogo Eduardo De León. La del CADESYC fue tomada de su página web: www.cadesyc.org/

así, es lógico que no exista la posibilidad de derivar a un ambiente técnico las discusiones realmente relevantes. Las diferencias en el terreno de los diagnósticos y las alternativas de políticas públicas se dirimen en función de criterios políticos, en ámbitos políticos, entre actores políticos.

Revisemos ahora la experiencia de los otros dos grandes partidos. El PC nunca ha tenido, hasta la fecha, un *think tank* interno. De todos modos, durante las últimas dos décadas, las principales fracciones del partido han procurado, con éxito variado, establecer sus propios centros de estudios.² De todas estas iniciativas, la más importante hasta la fecha ha sido la instalación de la Fundación Pax. Esta fundación fue creada en 1990, en torno a la figura de Julio M. Sanguinetti, que acababa de finalizar su primera presidencia y estaba organizando su propia fracción dentro del PC, el “Foro Batllista”. Esta institución organizó seminarios sobre la formación de jóvenes líderes, la modernización del parlamento y de los sistemas de asesoramiento al Poder Legislativo, sobre la reforma del estado, entre otros. De todos modos, la Fundación Pax no tuvo incidencia en la elaboración de los programas de gobierno que el Foro Batllista presentó en las tres últimas elecciones nacionales (1994, 1999 y 2004).

A comienzos de 2005, luego de su impactante derrota electoral en las elecciones nacionales de 2004, el PC decidió fundar el Centro José Batlle y Ordóñez, “para promover el debate filosófico y programático”. Es la primera vez que uno de los dos viejos partidos “tradicionales” intenta seriamente superar la etapa de los centros formados en torno a líderes de fracción para constituir un *think tank* de todo el partido. La nueva institución todavía no ha sido inaugurada y se desconoce por ahora su plan de actividades.

Por su parte, tampoco el PN tiene un *think tank* interno. Sin embargo, su fracción históricamente más importante, el Herrerismo, fundó hace dos décadas el Instituto Manuel Oribe. El IMO tuvo un nivel de actividad importante organizando seminarios, reuniendo técnicos y elaborando el programa que esta fracción presentó en las elecciones nacionales de 1989. Durante los últimos quince años ha perdido dinamismo. Recientemente, en el contexto de la competencia por la hegemonía interna entre el Herrerismo y las demás fracciones, viene siendo reactivado.³

En todo caso, la experiencia del IMO nos puede permitir ilustrar un punto de gran interés teórico. La formación de un *think tank* interno suele ser una pieza relevante dentro de la estrategia de supervivencia política de un candidato, de una fracción y/o de un partido. La organización del IMO en 1985 se hizo, precisamente, en el marco de la estrategia política del entonces senador Luis A. Lacalle dirigida a conquistar el liderazgo de su fracción, prevalecer dentro del Partido Nacional y ganar la presidencia

² Además de la Fundación Pax, vale la pena mencionar las siguientes iniciativas. “Fundación Vázquez y Vega”: vinculada al Dr. Jorge Batlle, líder de la fracción más cercana al liberalismo económico del Partido Colorado, tuvo una actividad importante durante la campaña electoral de 1989. “Centro Brum de Investigaciones”: fundado por la Corriente Batllista Independiente orientada por Manuel Flores Silva. “Grupo de Asesoramiento Prospectivo Siglo XXI” (GAP XXI): vinculado al ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Hugo Fernández Faingold, efectuó trabajos en el área del Empleo, la asistencia externa recibida por Uruguay, las políticas sociales y en el área electoral. La fracción “pachequista” también ha organizado su centro de estudios. Agradezco a Santiago Torres, de la secretaría del Dr. Sanguinetti en el Senado, la reconstrucción de esta información.

³ Una descripción más completa de la actividad del IMO puede verse en : http://patriaimo.org/imo/frames/quienes_somos.htm

de la república. La estrategia fue exitosa: en noviembre de 1989 Lacalle fue electo presidente. En este momento Lacalle viene intentando recuperar el liderazgo del PN que perdió en 2004. Es precisamente en ese contexto que el IMO está siendo revitalizado.

Las razones por las cuales ni los “colorados” ni los “blancos” han podido organizar *think tanks* internos son similares a las que conspiraron contra el éxito del IFO del General Seregni en el FA. Las diferencias políticas e ideológicas entre las fracciones son difíciles de zanjar. La conformación de un espacio técnico con alta jerarquía política implicaría que algunas importantes decisiones en materia de programas y alternativas de políticas terminarían siendo adoptadas en base a criterios técnicos y no sobre la base de la negociación política.

* * *

Adelantemos una primera conclusión parcial. El estudio de los *think tanks* internos en los partidos uruguayos ofrece una pista teórica valiosa, que ha sido mencionada en la literatura especializada, pero que debería ser profundizada en trabajos ulteriores sobre esta temática. No es posible explicar la instalación de la Fundación Pax en 1990 sin remitirla a la estrategia de supervivencia política de Sanguinetti.⁴ No es sencillo desvincular el ascenso de Lacalle en el PN entre 1985 y 1989 sin su Instituto Manuel Oribe, o el de Tabaré Vázquez desde comienzos de los 90’ sin la disolución del Instituto Fernando Otorgués, fundado por su predecesor en el liderazgo, Liber Seregni. Muy a menudo los líderes de las fracciones y los partidos buscan potenciar su poder político construyendo nexos con expertos políticamente afines. Otras veces, la forma de asegurar sus espacios de poder es evitar que ciertos asuntos relevantes se desplacen hacia ámbitos técnicos. En definitiva, el punto que quiero subrayar es que la peripetia de los centros de investigación de los partidos está estrechamente ligada a las estrategias de supervivencia política de los líderes políticos.

Obviamente, no debe interpretarse a partir de lo dicho que los expertos no animan nunca la vida de los partidos políticos uruguayos. El mecanismo más tradicional de relacionamiento entre los partidos y los técnicos políticamente afines funciona del modo siguiente. Es habitual que los partidos y sus fracciones convoquen a técnicos de su confianza política para nutrirse de ideas durante el proceso de elaboración de las plataformas electorales que se realiza en general un año antes de las elecciones. Una vez que el programa ha sido preparado, estos grupos de técnicos dejan de funcionar. La interfase entre políticos y expertos dentro de los partidos sigue, pues, un patrón cíclico, ligado al calendario electoral. La inexistencia de *think tanks* internos no impide que exista un vínculo entre los partidos y sus expertos, pero lo vuelve inestable y poco institucionalizado.

3.2. Think tanks externos

Podría suponerse que, dado que su relativamente intensa fraccionalización interna les dificulta tener *think tanks* internos poderosos, los partidos uruguayos disponen, a

⁴ Sanguinetti dejó la presidencia a comienzos de 1990. Ese mismo año organizó su propia fracción, el Foro Batllista. También en 1990, en torno a su figura, sus amigos organizaron la Fundación Pax. En 1992 encabezó la campaña contra la privatización de empresas públicas promovida por el Presidente Lacalle. En 1994 logró ser reelecto como Presidente.

cambio, de amplios canales de comunicación con *think tanks* externos. Tampoco es así, como veremos a continuación.

¿Cuáles han sido las “usinas de ideas” externas a los partidos en Uruguay? A lo largo del siglo XX, algunos centros de investigación en ciencias sociales, primero públicos, más tarde públicos y privados, han desempeñado algunas de las funciones típicas que la literatura reconocen en los *think tanks*. A diferencia de otras naciones en las cuales las corporaciones poseen sus propios centros de investigación, ni los sindicatos de trabajadores ni las corporaciones empresariales han generado *think tanks* influyentes.

Los centros públicos

En Uruguay, durante buena parte del siglo XX, la función de los *think tanks* fue desempeñada principalmente por centros universitarios públicos. Al menos hasta mediados de la década del 70', los principales polos de acumulación de estudios científicos y de generación de ideas y propuestas sobre los problemas del desarrollo nacional y acerca de las políticas públicas funcionaron al interior de la Universidad de la República (UdelaR).

Esto no fue fruto de la casualidad. En otras naciones la actividad académica se realiza con altos grados de autonomía respecto a los problemas, desafíos y debates nacionales. Los universitarios se concentran en sus propias carreras académicas y su producción tiene pocos puntos de contacto con la peripecia social circundante. En Uruguay, en cambio, desde siempre, los universitarios han considerado un mandato ético involucrarse en los problemas sociales. Salvo en algunas coyunturas históricas muy excepcionales, los universitarios uruguayos han tenido a involucrarse intensamente en los asuntos de la “polis” (Garcé 2000).

Por eso mismo, la investigación sistemática sobre los problemas sociales del país nació en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, que se fundó en 1932. Allí, dentro de la FCEA, se formó la primera generación de *think tanks* públicos de Uruguay. Los pequeños centros de investigación creados en la década del 40' en esta Facultad, empezaron a generar información, diagnósticos, y a proponer alternativas de reformas de algunas políticas. A fines de la década del 50', tanto el Instituto de Finanzas como el Instituto de Economía elaboraron influyentes propuestas de reorganización de la política cambiaria. Durante la década del 60', con el telón de fondo del estancamiento de la economía y de la polarización política y social, numerosos investigadores del Instituto de Economía de la FCEA participaron en la elaboración de dos importantes diagnósticos de los problemas estructurales del país. Durante el primer lustro, en el contexto de la preparación del primer Plan Nacional de Desarrollo, prepararon el *Estudio Económico del Uruguay* (publicado en 1963). Durante los últimos años de esa década, en el propio Instituto de Economía, elaboraron el *Proceso económico del Uruguay* (publicado en 1968). Ambos textos, como veremos un poco más adelante, dejaron una huella profunda en la agenda pública y en la ideología de importantes actores.

En la Facultad de Derecho, durante la década del 60', se sentaron las bases institucionales para el desarrollo de la sociología al establecerse el Instituto de Ciencias Sociales. Allí se formaron los primeros sociólogos y se llevaron adelante algunas investigaciones iniciales en el campo de la sociología. De todos modos, la investigación

en esta disciplina no tuvo durante estos años el impacto público que alcanzó la realizada sobre temas económicos.

La acumulación que venía realizándose en los centros de investigación de la UdelaR desde la década del 40' en adelante fue interrumpida por el golpe de estado en 1973. Los centros de investigación universitarios retomaron su actividad como “tanques de pensamiento” al restaurarse la democracia en 1984. La creación de la Facultad de Ciencias Sociales en 1989 elevó la densidad del panorama organizacional: a los centros de investigación más tradicionales (como el ya mencionado Instituto de Economía) se sumaron nuevos polos de acumulación de información y reflexión sobre la realidad nacional. En el marco de esta segunda ola de formación de *think tanks* públicos se conformaron, entre otros, el Instituto de Ciencia Política y el Departamento de Economía de la FCS. El Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho se convirtió en Departamento de Sociología de FCS.

* * *

En suma, a la largo del siglo XX han existido dos grandes olas de formación de *think tanks* públicos. La primera se registró durante la década del 40' y tuvo como centro la FCEA. La segunda ocurrió 50 años después en el contexto de la organización de la FCS. Los centros de investigación de estas universidades han sido los principales responsables del desarrollo de las ciencias sociales en el país y, por tanto, de la generación de información e ideas sobre los problemas de gobierno. Sin embargo, a partir de la década del 70', la importancia de los centros privados no ha parado de crecer.

Los centros privados

También en el caso de los centros privados podemos distinguir dos olas. La primera se registró a mediados de los 70', en el contexto de instalación del régimen autoritario. La segunda se verificó en los 90', en el marco del ascenso del liberalismo económico.

Como en otras partes, la dictadura uruguaya tuvo un efecto paradójal. Al expulsar a buena parte de los investigadores de sus cátedras y de los centros de investigación, el autoritarismo truncó el proceso de acumulación de ideas e información que venía procesándose dentro de la UdelaR. Sin embargo, las ciencias sociales uruguayas siguieron cultivándose y perfeccionándose, ahora fuera de la Universidad pública, en centros privados de investigación que rápidamente fueron fundándose: en 1974 se organizó el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), en 1975 el Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), en 1976 Equipos Consultores Asociados (desde 1995 asociado a MORI) y en 1977 el Centro Interdisciplinario de Estudios del Uruguay (CIEDUR). Simultáneamente, cobró un fuerte dinamismo el trabajo que, desde fines de 1958, venía realizando el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).⁵

La revitalización de la investigación en ciencias sociales en la UdelaR a partir del restablecimiento de la democracia no impidió que los centros privados siguieran funcionando, cada cual reproduciendo su propia tradición: CINVE desarrollando y

⁵ Una visión detallada del proceso de formación de los centros privados puede verse en Prates (1987).

aportando a la modernización de la Ciencia Económica; CIESU dando fuerte impulso a la profesionalización de la Sociología; EQUIPOS haciendo escuela en estudios de Mercado y Opinión Pública; CIEDUR dando continuidad a los enfoques interdisciplinarios sobre el desarrollo nacional.

Durante la década del 90', a los centros ya existentes, vinieron a sumarse algunos otros, como el Centro de Estudios de la Realidad Social (CERES), que se instaló en 1995. Asimismo comenzaron a funcionar universidades privadas, que rompieron el monopolio en enseñanza terciaria detentado históricamente por la UdelaR. En algunas de estas universidades se ha estimulado con éxito la formación de centros de investigación. El mejor ejemplo es el centro especializado en sociología y políticas sociales de la Universidad Católica denominado Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión (IPES), sobre cuya experiencia volveremos un poco más adelante.

Tanto la fundación del CERES como la organización de las universidades privadas se realizaron en el contexto del ascenso del liberalismo económico. En términos de posicionamiento político e ideológico las instituciones de esta segunda ola se diferencian claramente de los centros de UdelaR y de las instituciones privadas formadas a mediados de los 70'. Se inclinan hacia el centro y la derecha del espectro político, y tienen mejor relacionamiento con el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente que con el Frente Amplio.

Tanto desde el punto de vista de la cantidad de recursos humanos empleados como desde el ángulo de su producción científica, los centros privados han venido acortando la brecha que los separaba de los públicos. Por ejemplo, en la plantilla del Departamento de Sociología de la FCS de la UdelaR hay 35 investigadores en total. En la del IPES de la Universidad Católica hay 9. Sin embargo, la actividad de investigación del IPES, viene creciendo rápidamente y, como se verá en el próximo capítulo, ha tenido un alto impacto en la agenda pública. La diferencia de recursos humanos entre los centros especializados en Economía es mucho menor. El Departamento de Economía de la FCS cuenta con 30 investigadores. El CINVE, el mayor centro de investigación en economía privado, reúne 26.

4. El impacto de los think tanks en el gobierno y en la agenda pública

4.1. Influencia en el gobierno

A lo largo del último medio siglo, los partidos uruguayos no han tenido como práctica establecer alianzas estables con *think tanks* externos, al estilo de los partidos de gobierno en Inglaterra durante los últimos veinte años. En realidad, la interfase entre los centros de investigación y los sucesivos gobiernos ha sido débil e inestable.

Alguien podría suponer que los partidos uruguayos no recurren a los centros de investigación en ciencias sociales porque disponen, al interior de las estructuras del estado, de todo lo que necesitan desde el punto de vista del asesoramiento técnico. No es así. Pese a que, especialmente durante los años 60' y 90', hubo algunos esfuerzos dirigidos a constituir oficinas potentes de planificación de políticas en diversas agencias estatales,⁶ el estado uruguayo tiene graves insuficiencias desde el punto de vista de su

⁶ Los principales polos de generación de conocimiento especializado dentro del Estado son: el Banco Central, en lo referido a problemas monetarios, cambiarios y financieros; la Oficina de Programa y

capacidad técnica (Filgueira, Garcé, Yaffé y Ramos 2003). Por ende, para explicar la debilidad de la interfase entre centros de investigación y gobiernos habrá que seguir otro camino.

Las diferencias en el plano de las ideas han desempeñado un papel central. Hasta la aparición de las universidades privadas y del CERES en la década del 90', prácticamente la totalidad de los centros de investigación tenían profundas diferencias políticas e ideológicas con el Partido Colorado y el Partido Nacional. En realidad, tanto los centros públicos como los privados (con la solitaria excepción del CLAEH, que tradicionalmente ha tenido una posición más centrista), tenían posiciones muy críticas respecto a las políticas económicas llevadas adelante por colorados y blancos en el gobierno.

La distancia entre los universitarios y los partidos tradicionales comenzó a crecer a comienzos de la década del 30' y se agudizó notablemente durante los años 60'. El golpe de estado de marzo de 1933, el explosivo incremento del clientelismo durante los 50' y 60' y la debacle económica del país los alejaron de los partidos tradicionales. El aumento de la influencia del marxismo y de la Teoría de la Dependencia, y el impacto de la revolución cubana los fueron acercando, a su vez, a los partidos de izquierda (Garcé 2000).

El desarrollo de las ciencias sociales y el proceso de constitución y ascenso de los *thinks tanks* externos en Uruguay se verificó, por tanto, en el marco de una intelectualidad crecientemente alejada de los partidos de gobierno. La mayor parte de los economistas que egresaban de la FCEA en los 60' estaban más dispuestos a colaborar con el movimiento obrero y a militar en los partidos de izquierda que a elaborar informes para las agencias del estado.

Esto no implica que, pese a las diferencias ideológicas, no hayan existido instancias concretas de cooperación entre algunos gobiernos y centros de investigación. En realidad, salvo durante el lapso inmediatamente anterior al quiebre de la democracia (1968-1973), los principales centros de investigación del país han atendido, en diversos momentos, algunas demandas de asesoramiento en temas específicos formuladas desde sucesivos gobiernos.

Durante los últimos años, incluso, se registró una tendencia hacia el incremento de las interacciones entre los centros de investigación y los tomadores de decisiones. La FCEA, por ejemplo, concretó convenios de asistencia técnica con diversas agencias del estado: Banco Central, Banco de Seguros del Estado, Banco de la República, UTE (energía eléctrica) y OSE (servicios de agua potable y saneamiento). También ha cooperado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el Ministerio de Salud Pública, con la Cámara de Senadores y con algunos gobiernos departamentales (FCEA 2002, 102-108).

Por su parte, según datos publicados en su *Anuario 2005*, la Facultad de Ciencias Sociales ha concretado convenios con diversas agencias estatales: ministerios (Trabajo y

Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y la Gerencia de Investigación, Evaluación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Desde el punto de vista de la capacidad técnica, existen grandes asimetrías dentro del estado.

Seguridad Social; Relaciones Exteriores; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Industria, Energía y Minería; Defensa Nacional; Desarrollo Social); oficinas técnicas (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección General de Estadísticas y Censos, Oficina Nacional de Servicio Civil); empresas y bancos estatales (UTE, ANTEL –empresa estatal de servicios telefónicos-, Banco Central, Banco República, Banco de Previsión Social).

Sin embargo, es notorio el incremento en la intensidad de la demanda de asesoramiento técnico, en especial hacia la Udelar, que se registró durante el año 2005, a partir del cambio de gobierno. En términos de la relación entre los centros de investigación de la UdelaR y las agencias de gobierno, el triunfo de la izquierda en la elección nacional de 2004 ha abierto un tiempo sustancialmente distinto. Por primera vez en más de medio siglo, el gobierno y la UdelaR están en sintonía en términos ideológicos. Celebrando este acontecimiento y sentando las bases para una etapa de estrecha cooperación entre UdelaR y gobierno, el presidente Tabaré Vázquez y el rector de la Udelar, Rafael Guarda, firmaron el 3 de marzo de 2005 un importante convenio marco de cooperación.

Vale la pena transcribir algunos pasajes de sus respectivos discursos. Dijo el rector Guarda: *“Nuestro Presidente es un egresado de esta Casa, ha sido docente de la misma, ha efectuado múltiples manifestaciones de la importancia de la Universidad de la República en su vida y en la vida del país. Nos visita en el tercer día de su Mandato (...). Yo creo que todo ello (...) augura nuevos tiempos en la relación del Poder Ejecutivo y del Estado con la Universidad de la República”*. Por su parte, afirmó el presidente Vázquez: *“Para mí constituye un gratísimo honor estar en la tarde de hoy junto a todos ustedes (...), la Universidad de la República es mi casa, y así me siento (...). El gobierno progresista (...), no puede, no debe, no quiere, no tiene que hacer su gobierno de espaldas a la Universidad de la República. Queremos hacerlo junto con la Universidad de la República”*.

Durante estos meses de gobierno la intención de incrementar la cooperación entre gobierno y UdelaR anunciada conjuntamente por el Presidente y el Rector, se manifestó en algunos de los puntos más importantes de la agenda del Poder Ejecutivo como la búsqueda de restos de ciudadanos detenidos y desaparecidos durante la dictadura y el plan de emergencia social. En el primer caso, el gobierno recurrió a los arqueólogos de la Facultad de Humanidades; en el segundo, a economistas y expertos en estadística de la FCEA y a sociólogos y trabajadores sociales de la FCS.

La debilidad de la interfase entre los principales centros de investigación y los gobernantes que, hasta ahora, caracterizó el *policy-making* uruguayo, hasta ahora era parcialmente paliada por la práctica de la contratación de consultores. Cuando los jefes de la administración han precisado asesoramiento especializado sobre algún aspecto de su gestión han recurrido a contratar informes a personalidades consideradas idóneas en la materia. De acuerdo a esta tradición, en cuestiones de gobierno, la relación entre ciencias sociales y tomadores de decisiones es intermitente y escasamente institucionalizada.

* * *

Llegados a este punto podemos formular otra conclusión. Al repasar la peripecia de los *think tanks* internos habíamos concluido que, dentro de los partidos, políticos y expertos

tienen una relación espasmódica: los expertos se relacionan con el partido en el momento de la elaboración de los programas pero luego se retiran. Como acabamos de ver, en el ámbito del estado la dinámica existente es similar: pese a que las estructuras del estado adolecen de problemas indudables de capacidad técnica, los gobernantes recurren poco e intermitentemente al conocimiento especializado.⁷

4.2. Impacto en la agenda pública

Al menos hasta el reciente triunfo del FA, los centros de investigación no habían tenido una participación directa importante en las políticas públicas de Uruguay. Sin embargo, en diversas ocasiones, lograron matricular la agenda pública y, a través, de este medio, influir en la agenda política y en las estrategias de los actores. Este tipo de influencia en las políticas públicas es lo que Baier y Bakvis han detectado analizando el caso canadiense. A continuación, a través de cuatro ejemplos, se intentará ilustrar la dinámica política con la que este mecanismo funciona en Uruguay.

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y la agenda del desarrollo

De acuerdo a la Carta de Punta del Este (firmada en agosto de 1961), para poder recibir los fondos comprometidos por el gobierno norteamericano en el marco de la Alianza para el Progreso, los gobiernos debían presentar planes de desarrollo técnicamente bien fundados. Como en Uruguay en esa época no existía ninguna oficina especializada en planificación, el gobierno debió improvisarla: fue así que se instaló la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), bajo la dirección de Enrique Iglesias. Los especialistas están de acuerdo en que esta institución, nacida en circunstancias tan peculiares y de vida tan efímera (funcionó entre 1961 y 1965), fue el *think tank* más influyente de la historia del Uruguay.

La tarea de elaborar los planes de desarrollo fue mucho más complicada y lenta de lo que el gobierno esperaba. No existía información básica imprescindible ni sobre la economía (debieron elaborarse las Cuentas Nacionales) ni sobre la sociedad (debió realizarse un censo de Población porque el último databa de 1908). El trabajo de los grupos de planificación se fue rodeando de cierta aureola de misterio y la expectativa por los resultados fue aumentando.

En mayo de 1963, finalmente, se publicó el *Estudio Económico del Uruguay* que contenía información novedosa sobre la situación económica y social y numerosas propuestas de reformas para el desarrollo. En octubre de 1965 fue presentado el extenso *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* (PNDES). Tanto el informe como el PNDES causaron un hondo impacto en la opinión pública.

En el *Estudio Económico del Uruguay* los expertos mostraron un panorama muy sombrío. La economía uruguaya estaba estancada desde hacía cerca de una década, afectada por severos constreñimientos estructurales. Las estructuras del estado, carcomidas por años de clientelismo, no eran aptas para la tarea de la elaborar e implementar planes de desarrollo. Todo el país, necesitaba, de acuerdo a la mirada de los planificadores, una profunda reingeniería institucional.

⁷ Un cuidadoso estudio de las carencias técnicas del estado uruguayo y de sus dificultades para incorporar insumos producidos por la investigación social en el área de la política comercial puede verse en Zurbriggen (2006).

La batería completa de reformas fue presentada al gobierno y a la opinión pública en el PNDES. A partir de su difusión, la agenda pública uruguaya cambió profundamente. El país fue ganado por la obsesión de los “cambios estructurales imprescindibles para romper el estancamiento”. La apertura de la economía, la reforma agraria, la modificación del sistema de promoción industrial, la creación de un servicio civil moderno, la reforma del sistema financiero, entre otros asuntos, quedarán instalados por muchos años en la agenda política y en los programas de los partidos. Muchos dirigentes políticos de la época vieron en la defensa de estas ideas un capital político a partir del cual potenciar sus carreras.⁸

La oficina de CEPAL en Montevideo y la reforma educativa⁹

Al menos en la tradición norteamericana cuando se habla de *think tanks* no se está pensando en organismos internacionales. Sin embargo, muy a menudo las oficinas técnicas de instituciones como BID, CEPAL, UNESCO o Banco Mundial desarrollan funciones propias de los *think tanks*: acumulan información, elaboran diagnósticos y formulan recomendaciones de políticas. En algunas ocasiones, piénsese, por ejemplo, en la potente influencia del pensamiento de CEPAL durante los años 50’ y 60’, los puntos de vista de estos organismos logran matizar profundamente la agenda política y la visión de las elites.

Entre 1990 y 1993, la oficina de CEPAL de Montevideo, bajo la dirección de Germán Rama, desempeñó un papel de suma importancia al poner de manifiesto, en sucesivos informes, las graves carencias e inequidades del sistema educativo uruguayo. Los estudios realizados tuvieron un alto impacto en la opinión pública que tenía una visión mistificada de la calidad de la enseñanza pública uruguaya.

Ante la contundencia de la información presentada y tomando en cuenta la reacción del público, los partidos políticos incorporaron la reforma educativa a sus prioridades y programas de gobierno. El propio Germán Rama fue invitado por Sanguinetti a colaborar en la preparación del programa de gobierno del Foro Batllista en el que, por cierto, la reforma educativa terminará teniendo un lugar muy importante.

Luego de ser electo por segunda vez para ejercer la presidencia, Sanguinetti promovió y obtuvo la designación por parte del Parlamento de Germán Rama como presidente del organismo rector de la enseñanza pública. Desde su nuevo cargo, en una gestión signada por la polémica y los conflictos con diversos grupos sociales, Rama llevó adelante las reformas anunciadas.

El IPES y la “infantilización de la pobreza”

Desde que fueron habilitadas a comienzos de la década del 90’, poco a poco, las universidades privadas han logrado ocupar un espacio todavía menor, pero para nada irrelevante, en la enseñanza terciaria. Han tenido, empero, menos éxito en poner en marcha programas exitosos de investigación. La excepción más notable en el campo de

⁸ Un estudio exhaustivo de la experiencia de la CIDE puede leerse en Garcé (2002).

⁹ Sobre la reforma educativa hay una relativamente abundante literatura. Un análisis centrado en la dinámica política del conocimiento especializado puede verse en De Armas y Garcé (2004).

las ciencias sociales ha sido el trabajo del ya mencionado Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión (IPES) de la Universidad Católica.

Su primer trabajo de investigación, el *Panorama de la Infancia y Familia en el Uruguay*, obtuvo un éxito resonante: los autores del trabajo lograron instalar en la agenda pública una noción que, aunque no era desconocida por los expertos, no había logrado impactar en la opinión pública y los partidos: en Uruguay la mitad de los niños nacen en hogares pobres.

Los autores del trabajo (los sociólogos Ruben Katzman y Fernando Filgueira) lograron comunicar los resultados de su investigación de un modo elocuente. La recorrida por medios de comunicación y seminarios fue extensa. Una Comisión Especial de la Cámara de Diputados agendó con ellos una reunión especial de trabajo. En suma, a partir de este informe, la “infantilización de la pobreza” se convirtió en un tema permanente en el debate público y el discurso político.

La ONG “El Abrojo” y la creación del Ministerio de Desarrollo Social

En Uruguay, como en otros países de la región, se han organizado durante los últimos años numerosas ONGs orientadas a atender la problemática social. En Uruguay, muchas de ellas participan activamente en la implementación de las políticas sociales. Sin embargo, rara vez estas ONGs se involucran en el diseño de políticas. Es menos frecuente, todavía, que operen como una “usina de ideas” El “caso desviado” más interesante se registró hace pocos años, cuando una de estas ONGs lanzó una incisiva campaña pública con la finalidad de denunciar la falta de coordinación de las políticas sociales en Uruguay y de promover una reforma institucional.

La oportunidad fue generada por la conmoción pública desatada por el empeoramiento de todos los indicadores sociales en el marco de la profundización de la crisis económica que siguió a la “corrida” financiera del primer semestre del 2002. A principios del 2003, la ONG “El Abrojo”, con el apoyo de la FCS de la UdelaR y de Naciones Unidas, convocó a los principales partidos y organizaciones sociales a integrar la “Mesa de Coordinación de las Políticas Sociales”.

La mesa aprobó un documento de consenso en el que se señalaba la existencia de problemas de coordinación de las políticas sociales y se admitía la necesidad de introducir cambios institucionales. Los partidos políticos no lograron consensuar, empero, qué tipo de reforma institucional hacer. La única organización que promovió la creación de un Ministerio de Desarrollo Social fue el Partido Independiente, que había presentado infructuosamente un proyecto en esta dirección un par de años antes.

Este documento tuvo amplia difusión en los medios y en el sistema político. No es frecuente en Uruguay que los principales partidos y organizaciones sociales lleguen a acuerdos importantes. Se realizaron reuniones con políticos, académicos y periodistas para divulgar sus contenidos.

Aunque la bancada del FA no había apoyado el proyecto de ley de creación de un ministerio de desarrollo social del PI y pese a que, a solamente un año de la elección nacional, el FA seguía sin tener una posición definida en cuanto a cómo corregir los problemas institucionales del sistema de políticas sociales (como quedó de manifiesto

en la Mesa), una de las primeras medidas de gobierno de Tabaré Vázquez al asumir la presidencia fue, precisamente, la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Evidentemente, el trabajo de la Mesa transformó la creación de este ministerio en un capital político, que el Presidente no desaprovechó.

* * *

Los ejemplos presentados sugieren que, en algunos momentos, algunos *think tanks* alcanzan a generar un impacto importante en la opinión pública. Cuando logran sensibilizar a la opinión pública respecto a la necesidad de que ciertos problemas sean abordados a través de determinadas políticas, los *think tanks* generan un capital político. Cuando esto ocurre, los líderes de partidos y fracciones, evaluando la reacción del público, comienzan a competir entre ellos para apropiarse de este capital político. La circulación de las ideas, desde los *think tanks* hacia los partidos, está claramente orientada por criterios políticos. Aquí también, el conocimiento especializado está fuertemente subordinado a la estrategias de supervivencia política de partidos y fracciones.

5. Consideraciones finales: los principales rasgos de la “tradición uruguaya”

En definitiva, ¿cuáles son las características centrales de la relación entre *think tanks* y partidos en Uruguay? En primer lugar, es evidente que en Uruguay no ha habido muchos casos de *think tanks* al estilo de la tradición norteamericana. Probablemente el CERES, creado en 1995, sea uno de los pocos ejemplos de este tipo.

El segundo rasgo de la tradición uruguaya es que se han registrado pocos intentos de instalar *think tanks* dentro de los partidos políticos. Estos intentos fueron un poco más exitosos a nivel de fracciones que de partidos. El caso más exitoso es el del Instituto Manuel Oribe, creado hace dos décadas por la fracción más liberal del PN (el “Herrerismo”). La peripecia de este tipo de instituciones está estrechamente relacionada con las estrategias de supervivencia política de los líderes de las principales fracciones.

La tercera característica distintiva de la tradición uruguaya es que la función de los *think tanks* ha sido cumplida generalmente por centros de investigación alojados en universidades o estrechamente relacionados con ellas. Hasta la década del 70' predominaron claramente los centros públicos, en particular, los alojados en la FCEA. Durante los últimos 30 años ha venido aumentando el dinamismo y la importancia relativa de los centros privados. A su vez, durante los últimos 20 años, en el ámbito público se constituyeron nuevos polos de investigación en la FCS.

La cuarta característica es, en buena medida, una consecuencia de la anterior. La mayor parte del trabajo realizado por los centros ha estado orientado a potenciar el desarrollo de las distintas disciplinas (economía, sociología, ciencia política, etc.). La investigación que realizada en estos centros, incluso cuando se ha ocupado de analizar políticas públicas, ha tenido un fuerte componente teórico y una relativamente baja orientación hacia la resolución de problemas concretos. La investigación está más cerca de los circuitos, debates y criterios de pertinencia de la producción académica que de las preocupaciones, demandas y urgencias de políticos y gobernantes. Para decirlo en los términos manejados por la declaración final del Foro: las ciencias sociales uruguayas se

han ocupado relativamente poco de investigar los problemas concretos que las políticas públicas están obligadas a resolver.¹⁰

Llegados a este punto, y antes de continuar con las conclusiones, es inevitable dedicar dos párrafos a una digresión. Para que pueda mejorarse el nexo entre ciencias sociales y políticas públicas en Uruguay, sus ciencias sociales deberían desarrollar mucho más su capacidad de investigar asuntos de gobierno. Es posible que, para avanzar en esta dirección, sea necesario generar nuevas instituciones específicamente focalizadas en estos problemas. Los investigadores de los centros de investigación de la UdelaR tienen una carga importante de docencia de grado y posgrado. La lógica institucional está fundamentalmente orientada por criterios internacionales de producción científica. Buena parte de los investigadores dedican la mayor parte de sus energías a publicar en revistas arbitradas y a integrarse en redes internacionales. Algo similar ocurre en los centros privados. En definitiva, hasta la fecha no existe ningún centro, ni público ni privado, dedicado estrictamente al análisis de políticas públicas.

Cabe señalar que el sesgo “academicista” de los centros de investigación y los científicos sociales uruguayos ha sido detectado por algunas instituciones universitarias, que han empezado recientemente a ofrecer posgrados en políticas públicas. El Instituto de Ciencia Política de la UdelaR ofrece una maestría en políticas públicas. Algunos centros privados como la Universidad Católica, CLAEH y CINVE han empezado a dictar posgrados en gestión de diversas políticas sociales (por ejemplo, en educación o en salud). Sin embargo, todavía no existe ninguna política pública enérgica dirigida a incrementar rápidamente la capacidad de análisis y gestión de políticas públicas de los cuentistas sociales uruguayos.

Retomemos el hilo de las conclusiones. En quinto lugar, los ejemplos concretos presentados más arriba sugieren que los *think tanks* han tenido más éxito colocando temas importantes en la agenda pública que brindando asesoramiento en políticas específicas. Los *thinks tanks* uruguayos parecen haber incidido más en la agenda política de este modo, indirecto, que directamente. La CIDE y la agenda del desarrollo durante el primer lustro de los 60’, la oficina de CEPAL en Montevideo y la reforma educativa a comienzos de los 90’, el IPES y la denuncia de la “infantilización de la pobreza” durante el 2001 y la ONG “El Abrojo” abogando por coordinación de las políticas sociales, durante el año 2003, son buenos ejemplos de cómo el conocimiento especializado puede instalar problemas en la agenda pública y orientar a los actores hacia determinadas soluciones. En cambio, no es fácil encontrar ejemplos de incidencia directa de centros de investigación sobre políticas específicas.

El bajo impacto de la investigación sobre las políticas no puede explicarse solamente por el ya referido sesgo “academicista” que caracteriza la oferta de investigación de los centros. El sexto rasgo de la tradición uruguaya es que, junto a los problemas detectados del lado de la “oferta”, han existido algunos problemas serios en la demanda. Durante

¹⁰En el proyecto de declaración del Foro Mundial sobre el Nexa entre Ciencias Sociales y Políticas puede leerse: “This Forum states its conviction that better use of rigorous social science can lead to more effective policies. Such use requires a new approach to the links between social science and policies for social development. For the knowledge that social science seeks is precisely the knowledge that policy needs”. El texto completo del borrador de la declaración está disponible en la página oficial del Foro:

http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=9004&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

muchas décadas, entre los principales centros de investigación y los gobernantes existieron profundas diferencias políticas e ideológicas. Hasta el reciente triunfo electoral del Frente Amplio, los partidos en el gobierno desconfiaban profundamente de los centros universitarios.

De todos modos, esta explicación, centrada en las diferencias políticas e ideológicas entre gobernantes e investigadores, resulta insuficiente. Si los gobiernos del Partido Colorado y el Partido Nacional hubieran querido podrían haber propiciado la formación de otros centros de investigación, internos o externos, integrados por investigadores política o ideológicamente compatibles. Sin embargo, no lo hicieron. La hipótesis que queda por explicitar es que para la mayor parte de los dirigentes de estos dos partidos la investigación en ciencias sociales, no tiene mucho para aportar a la gestión de gobierno. Carlos Filgueira, uno de los sociólogos más prestigiosos del país escribió recientemente que “la información y los diagnósticos” son insumos “poco relevantes” para los “tomadores de decisiones” (Filgueira 2005).

Éste es seguramente, uno de los principales rasgos de la “tradición uruguaya” en lo referente al nexo entre ciencias sociales y políticas. Los políticos demuestran innegable idoneidad para competir electoralmente. Aún así, recurren con frecuencia a politólogos y expertos en opinión pública para diseñar sus estrategias políticas y sus campañas electorales. Sin embargo, exhiben menor solvencia y demandan menos el apoyo de especialistas cuando les toca pasar del rol de candidatos al de gobernantes. En el fondo, piden asesoramiento para aquello que les parece realmente importante y relativamente difícil (ganar elecciones y acceder a cargos) y no para lo que consideran menos relevante y más sencillo (administrar el estado).

El reciente cambio político abre un fuerte interrogante desde el punto de vista del nexo entre ciencias sociales y políticas públicas. El gobierno y la UdelaR están, por primera vez en décadas, en la misma sintonía política. El Presidente de la República y el Rector de la Universidad celebraron este hecho y se comprometieron a cooperar. Durante el primer año, el nuevo gobierno y la UdelaR han colaborado estrechamente. Sin embargo, hay algunas buenas para preguntarse cuánto tiempo durará la “luna de miel”. ¿Lograrán los centros de investigación, acostumbrados a trabajar con criterios estrictamente académicos, aprender a investigar orientándose hacia la resolución de problemas específicos? ¿Lograrán los nuevos gobernantes instaurar un estilo de *policy-making* distinto o terminarán sucumbiendo ante la inercia del *path dependence*?

Referencias bibliográficas

Facultad de Ciencias Sociales. *Anuario 2005*, disponible en <http://www.fcs.edu.uy>

Baier, Gerald and Herman Bakvis. 2001. “Think Tanks and Political Parties: Competitors or Collaborators?”, *ISUMA, Canadian Journal of Policy Research*, Volume 2, N° 1, Spring. Ver: http://www.isuma.net/v02n01/baier/baier_e.shtml

Bergara, Mario, Andrés Pereyra, Ruben Tansini, Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Daniel Buquet y Juan A. Moraes. 2004. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay”, Red de Centros, BID.

Bértola, Luis. 2005. "A 50 años de la curva de Kuznets: Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870," Madrid: Universidad Complutense, *Investigaciones de Historia Económica*, N° 3, pp 135-176.

FCEA. 2002. *La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en los setenta años de su creación legal (1932-2002)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Filgueira, Carlos. 2005. "Reflexiones acerca de los desafíos de la construcción de un sistema integrado de información estadística", disponible en: <http://www.fcs.edu.uy>

Filgueira, Fernando, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé. 2003. "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX", en *La Política*, Tomo II de la Serie El Uruguay del siglo XX, EBO-ICP, Montevideo.

Garcé, Adolfo. 2000. "Tres fases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1930-1989)," en Gustavo De Armas and Adolfo Garcé, eds. *Técnicos y Política*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Garcé, Adolfo. 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960 – 1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Montevideo: Ediciones Trilce.

Garcé, Adolfo y Gustavo De Armas. 2004. "Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay (1995-1999)," Montevideo: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°14.

Prates, Suzana. 1987. *Los centros autónomos en Ciencias Sociales en el Uruguay: trayectoria y perspectivas*, Cuadernos de CIESU, n.055, Montevideo: CIESU/EBO.

Stiglitz, Joseph E. 1998. "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice", Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21, 1998.

Stone, Diane, Simon Maxwell, y Michael Keating. 2001. "Bridging Research and Policy", <http://www.gdnet.org/pdf/bridging.pdf>, paper.

Stone, Diane. and Denham, Andrew. 2004. *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press.

Stone, Diane. 2005. "Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition". Paper prepared for the Asian Development Bank Institute Symposium: "How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam", 31st August 2005, Hanoi

Torres, Sebastián. 2003. "An Empirical Analysis Of Economic Growth For Uruguay And The Latin American Region: 1950-2000", Institute of Social Studies, Working Paper Series No. 373, The Hague - The Netherlands.

UNDP – United Nations Development Program. 2003. *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy. The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy*:

Experiences from Central and Eastern Europe, Bratislava, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States

Zurbriggen, Cristina. 2006. "Los nuevos desafíos para las capacidades de negociaciones comerciales: el caso uruguayo", *paper* preparado para el Foro Most-Unesco, Buenos Aires, 2006.

Páginas Web de los Centros de Investigación mencionados

CIEDUR – <http://www.ciedur.org.uy>

CIESU – <http://www.ciesu.org.uy>

CINVE – <http://www.cinve.org.uy>

CLAEH – <http://www.claeh.org.uy>

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA - <http://decon.edu.uy>

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>

EQUIPOS MORI- <http://www.equipos.com.uy>

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA - <http://www.fcs.edu.uy/icp>

IPES – UCUDAL - <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES>

INSTITUTO DE ECONOMÍA - <http://www.iecon.ccee.edu.uy>