

VÍNCULOS ENTRE CONOCIMIENTO Y POLÍTICA:

el rol de la investigación
en el debate público
en América Latina

Norma Correa Aste / Enrique Mendizabal, Editores



CIES
consorcio de investigación
económica y social



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



VÍNCULOS ENTRE
CONOCIMIENTO Y POLÍTICA

El rol de la investigación en el debate público en América Latina

VÍNCULOS ENTRE CONOCIMIENTO Y POLÍTICA

El rol de la investigación en el debate
público en América Latina

Norma Correa Aste y Enrique Mendizabal, Editores



CIES
consorcio de investigación
económica y social



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

ebpcn

© Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax [51-1] 421-2278
www.cies.org.pe

© Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú
www.up.edu.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina.

Norma Correa Aste/ Enrique Mendizabal, Editores

Primera edición: Lima, agosto de 2011
Edición y corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Cuidado de impresión: Fiorella Ormeño Incio

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lince.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-09294
ISBN 978-612-4099-15-1

Este libro corresponde al N° 51 de la serie Diagnóstico y Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)

Este libro es resultado del componente de investigación del capítulo latinoamericano de la Red de Políticas Basadas en Evidencia (EBPDN), promovida por el Overseas Development Institute (ODI). www.ebpdn.org

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), la Universidad del Pacífico, el Overseas Development Institute y la Red de Políticas Basadas en Evidencia (EBPDN) no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, las cuales son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Índice

Capítulo 1 INVESTIGADORES, POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PERIODISTAS EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DE UNA GRAN CONVERSACIÓN. <i>Norma Correa Aste</i> (Pontificia Universidad Católica del Perú) y <i>Enrique Mendizabal</i> (onthinktanks.org)	11
PRIMERA SECCIÓN: Estudios Marco	33
Capítulo 2 LA RELACIÓN ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO <i>Martín Tanaka, Rodrigo Barrenechea y Jorge Morel</i> (Instituto de Estudios Peruanos, Perú)	35
Capítulo 3 THINK TANKS EN AMÉRICA LATINA: RADIOGRAFÍA COMPARADA DE UN NUEVO ACTOR POLÍTICO <i>Mercedes Botto</i> (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)	83
Capítulo 4 EL ROL DEL ESTADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA <i>Martín Lardone y Marcos Roggero</i> (Universidad Católica de Córdoba, Argentina)	113

SEGUNDA SECCIÓN: Estudios de Caso 167

Capítulo 5

UNA EXTRAÑA PAREJA. RELACIÓN ENTRE
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LOS CENTROS
DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo Uceda

(Instituto Prensa y Sociedad, Perú) 169

Capítulo 6

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y USO DE LA INVESTIGACIÓN
EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Casos: Clarín (Argentina),

El Diario de Hoy (El Salvador) y La Jornada (México),
para el período marzo-abril 2010

Pablo Liuszyc y Natalia Romé

(Instituto para la Participación y el Desarrollo, Argentina) 213

Capítulo 7

THINK TANKS: LOS MEDIOS DE PODER
EN LA BOLIVIA DE EVO MORALES

Rafael Loayza Bueno

(Universidad Mayor de San Andrés y Universidad
Católica San Pablo, Bolivia)

279

Capítulo 8

EL ROL DE LA EVIDENCIA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN CONTEXTOS DE POLARIZACIÓN: EL CONFLICTO
POR LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN EN LA ARGENTINA

Tomás Garzón de la Roza

(Universidad Austral, Argentina) 313

TERCERA SECCIÓN: Balance y agenda de investigación 343

Capítulo 9

ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y USO DE LA INVESTIGACIÓN
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. MÉTODO E HIPÓTESIS
PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Adolfo Garcé

(Universidad de la República, Uruguay)

345

CAPÍTULO 1

Investigadores, políticos, funcionarios públicos y periodistas en América Latina: en busca de una gran conversación*

Norma Correa¹ y Enrique Mendizabal²
Pontificia Universidad Católica del Perú - onthinktanks.org

I. LA HISTORIA DETRÁS DE ESTA PUBLICACIÓN

Este libro nace de una inquietud compartida con un conjunto de investigadores y profesionales interesados en profundizar la comprensión sobre los vínculos entre conocimiento y política en América Latina: ¿Cómo avanzar en una agenda de investigación para explorar los factores que influyen los roles que puede jugar la evidencia en el ciclo de políticas públicas? Dicho de otra manera, ¿cómo hacer de este un tema investigable? Si bien es cierto que en las dos últimas décadas se han realizado avances muy importantes en la investigación sobre el uso de la evidencia en políticas públicas, tanto desde los ámbitos académicos como los vinculados a la práctica de la incidencia política, los estudios producidos sobre y desde América Latina aún son infrecuentes. Consecuentemente, esta publicación se ubica como

* Los editores agradecen al Overseas Development Institute, a la Universidad del Pacífico y al Consorcio de Investigación Económica y Social, sin cuyo apoyo no habría sido posible esta publicación. Asimismo, queremos reconocer la valiosa colaboración de Micaela Pesantes y Fiorella Ormeño (CIES) en la gestión del proceso de publicación.

1 Norma Correa. Docente e Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Política Social y Desarrollo por London School of Economics y Licenciada en Antropología PUCP. Email: ncorrea@pucp.edu.pe

2 Enrique Mendizabal. Investigador y asesor independiente sobre think tanks y editor del portal www.onthinktanks.org Fue director del programa Research and Policy in Development del Overseas Development Institute (Londres), donde se mantiene como investigador asociado. Magíster en Política Social por London School of Economics y Economista por la Universidad del Pacífico. Email: enrique@mendizabal.co.uk

un aporte al camino abierto por investigadores como por ejemplo Garcé y Uña (2007), Botto (2007), Mendizabal y Sample (2009) y Tussie (2009), quienes han contribuido a ampliar la literatura académica existente sobre los roles de la investigación en los debates públicos en América Latina.

En específico, esta publicación responde a la agenda que elaboramos para orientar un concurso regional de investigación promovido por la Red EBPDN.³ Dicha agenda tuvo la intención de aproximarse a la compleja economía política del uso de la investigación en el ciclo de políticas y para ello tomó un atajo: priorizar la comprensión de los factores y decisiones que influyen el uso de la investigación, así como visibilizar los roles intercambiables y vínculos entre los actores productores de evidencia (investigadores y consultores), y los usuarios reales o ideales de la misma (partidos políticos, ministerios, parlamentos, aparatos burocráticos, entre otros). Partiendo del reconocimiento que dichos vínculos no son directos, unidireccionales, predecibles, ni automáticamente sostenibles, sino que más bien se desarrollan en un entramado complejo de intereses, resultaba relevante explorar el rol de los actores que generan interfases entre las esferas de la producción del conocimiento y las esferas de la toma de decisión pública. Los medios de comunicación son uno de dichos actores intermediarios, pues cumplen una función articuladora en por lo menos dos niveles: **operativo** – como usuarios traductores de la evidencia producida por los investigadores para la comunidad política, redes tecnocráticas y opinión pública – y **estratégico** – como agentes claves en los procesos de establecimiento de agendas para el debate público. Asimismo, consideramos también relevante aproximarnos al contexto de producción de la investigación, tanto a nivel de las transformaciones en el marco institucional, hoy marcado por la proliferación de think tanks en la región,

3 Además del apoyo del programa Research and Policy in Development (RAPID) del Overseas Development Institute (ODI, Gran Bretaña), cabe mencionar las contribuciones del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, Argentina), el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES, Perú) y el Grupo FARO (Ecuador). Estas organizaciones forman parte del capítulo latinoamericano de la Red de Políticas basadas en Evidencia (www.ebpdn.org), la cual también cuenta con secciones en Asia y África. Con el apoyo del Programa de Alianzas de la Sociedad Civil de ODI, EBPDN ha venido promoviendo desde su creación en el año 2006 la investigación sobre las interfases entre conocimiento y política, así como la formación de una comunidad de práctica interesada en fortalecer capacidades para el uso de la evidencia en el ciclo de políticas públicas.

así como a nivel de las tendencias del financiamiento para la generación de conocimiento en políticas públicas, siendo éste último aspecto clave para la sostenibilidad de los institutos de investigación. De esta manera, buscamos enfatizar que la evidencia *per se* como los productores de conocimiento (investigadores y consultores) tienen un rol parcial en el definición de los términos del debate sobre políticas públicas, siendo indispensable mejorar nuestra comprensión sobre cómo los medios de comunicación, los partidos políticos, los poderes del Estado, los funcionarios públicos y los movimientos sociales utilizan la evidencia basada en investigación a lo largo del ciclo de políticas.

En sintonía con el interés de la red EBPDN por generar una comunidad de práctica profesional interdisciplinaria interesada en promover los vínculos entre conocimiento y política, esta publicación ha tenido por objetivo explícito incorporar algunas de las voces que participan en el ciclo de políticas. La metáfora de la gran conversación usada en el título de este capítulo alude al valor de incorporar en la discusión sobre estos temas tanto a académicos, como a periodistas, políticos y funcionarios públicos. A través de un concurso regional de investigación convocado en febrero 2010 por EBPDN y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) ha sido posible elaborar cuatro investigaciones con la participación de autores provenientes de Argentina (Martín Lardone, Pablo Livszyc, Marcos Roggero y Natalia Romé) y Perú (Rodrigo Barrenechea, Jorge Morel, Martín Tanaka y Ricardo Uceda). Asimismo, a propósito de esta publicación, ha sido posible incorporar las contribuciones de Mercedes Botto (Argentina), Adolfo Garcé (Uruguay), Tomás Garzón de la Roza (Argentina) y Rafael Loayza (Bolivia). Gracias a la valiosa colaboración e interés de los autores, esta publicación incluye una interesante variedad de casos nacionales.

II. HACER UN TEMA INVESTIGABLE

Contribuir a que ***la relación entre la investigación y la política*** sea un tema investigable es un objetivo que compartimos tanto con los autores que participan en esta publicación como con un conjunto creciente de investigadores de la región. A diferencia de los esfuerzos que buscan promover el uso de evidencia en las políticas públicas, esta publicación no propone soluciones para incrementar el impacto de la investigación en las políticas, una preocupación muy en boga en nuestros días. Si bien algunos capítulos

incorporan recomendaciones en dicha perspectiva, esta publicación parte del reconocimiento que cualquier transformación sobre la política y el ciclo de políticas, así como sobre la práctica de los investigadores y think tanks, debe basarse en un mejor conocimiento sobre la compleja red de relaciones que vincula a los actores participantes en el ciclo de políticas, el contexto de trabajo de los think tanks y las contribuciones efectivas de la investigación en los procesos de toma de decisiones. Consecuentemente, hacer investigable este tema implica que se convierta en costumbre hacernos preguntas sobre la naturaleza de la práctica de la investigación y la constante evolución de relaciones – de distintos tipos e intensidades – con los espacios políticos, ya sean tecnocráticos, ideológicos o ambos. De ese análisis crítico nacerán, esperamos, estrategias y prácticas apropiadas para la promoción del uso de la investigación en el debate público y en la práctica del *policymaking* de nuestros países.

III. EL PODER DE LAS HISTORIAS

El estudio de los llamados think tanks – también conocidos en la región como centros de investigación aplicada o institutos de investigación de políticas públicas – y su relación con la política y el ciclo de las políticas está poblado de historias (narrativas o metáforas) que ilustran los distintos caminos que ha seguido el desarrollo de la comunidad de investigación aplicada vinculada al *policymaking*. Cada narrativa ofrece una mirada al espacio público y a los roles que la investigación puede jugar en este.

David Ricci, en su estudio sobre la evolución de los think tanks en los Estados Unidos, escribe sobre tres narrativas que han capturado el interés de los investigadores (Ricci, 1993). La primera es la idea de la Casa de Salomón, compuesta por una élite encargada de aconsejar al rey filósofo. Esta narrativa ha sido reforzada a lo largo del tiempo a medida que la ciencia ha tomado un rol central en la toma de decisiones en temas de interés público. Desde dicha perspectiva, distintas olas de formación de think tanks y de promoción de la tecnocracia como solución a los problemas sociales han sido promovidas por poderosas metáforas (Smith, 1991) que han inspirado a sus fundadores y promotores, a saber:

1. Los primeros centros de investigación aplicados estaban inspirados por la idea de que la ciencia podía tratar los síntomas de la sociedad,

- así como los médicos lo hacen con sus pacientes;
2. Un nuevo enfoque en las causas de las enfermedades llevó después a la formación de organizaciones más grandes y complejas, capaces de esfuerzos de investigación de más largo plazo;
 3. Luego, la incorporación de la idea de que tal como las máquinas podían diseñarse mejor para incrementar su eficiencia, así pues las sociedades podían mejorar la suya mediante nuevos procesos y la adopción de prácticas empresariales en la administración pública. Nació entonces el investigador como consultor;
 4. Una cuarta metáfora es la de la fundación (o re-fundación) que se dio en los Estados Unidos al finalizar las grandes guerras mundiales, en Chile luego del golpe de Pinochet y en la China alrededor de las reformas económicas y políticas de los 80s y 90s. Esta idea motivó esfuerzos por entender las causas de la ruptura del consenso que existía alrededor de las teorías y acuerdos institucionales vigentes, así como a actualizar el stock de conocimiento frente a los efectos que estos cambios tuvieron sobre la sociedad, para después dedicar esfuerzos al diseño y planificación de nuevas instituciones. De esta manera, se adoptó la metáfora del arquitecto o el ingeniero.
 5. Más reciente es la metáfora del marketing que ha visto el surgimiento de think tanks enfocados en comunicaciones y lobby político.

Esta perspectiva ve a la política pública como el resultado de las decisiones de grupos pequeños o élites de poder y a los investigadores como parte o instrumentos de esta élite.

En América Latina, este desarrollo ha visto etapas que han reflejado los ciclos de auge y caída del rol que juega la ideología en la política. Por ejemplo, Fowler (1997), Puryear (1994), Camp (1998) y Centeno & Silva (1998) han descrito periodos en la historia de la región que han visto el desarrollo de tecnocracias como promesa de cambio, para ser después reemplazadas por una renovación en el discurso ideológico.

Es en el desarrollo de tecnocracias en las que los expertos, percibidos como promotores del cambio basado de evidencia, reciben mayor acogida. Pero este surgimiento, como ha sido descrito por Camp (1998) para el caso de México, no es casualidad sino más bien la consecuencia de una serie de factores pocas veces tomado en cuenta por la literatura y las prácticas de promoción de buenas prácticas de gobierno. Estos factores incluyen, por ejemplo (Camp, 1998: 197):

- La influencia del conocimiento formal en la cultura política, especialmente la percepción del mérito de la educación superior entre los líderes políticos.
- El crecimiento de la valoración del título profesional por la sociedad.
- El rol del poder ejecutivo y los vínculos entre la burocracia y la academia, que se estrecha a medida que ambas instituciones son reforzadas.
- El impacto del sistema presidencial sobre el espacio político, que puede derivar en una mayor influencia del Poder Ejecutivo sobre la labor legislativa del Parlamento, así como incrementar la demanda de profesionales desde fuera de la administración pública para asumir roles tecnocráticos.
- La creciente complejidad de los temas de interés público, los cuales requieren mayor competencia técnica para ser tratados.
- La creciente influencia de ideologías y experiencias extranjeras, el apoyo activo de las agencias financiadoras de investigación y las trayectorias de formación profesional.

El desarrollo de la comunidad de expertos mexicana explicada por Camp (1998) tendría más que ver con procesos coyunturales complejos ilustrados por cambios culturales, las relaciones entre actores públicos y privados y la agencia de actores locales e internacionales, que con el desarrollo de capacidades específicas o la utilización de herramientas prácticas para mejorar la comunicación y el impacto de las investigaciones.

Sin embargo, la Casa de Salomón ofrece un camino resistido por algunos autores. Por ejemplo, Centeno & Silva (1998) consideran que la tecnocracia es anti-democrática. Fowler (1997) concuerda en que la tecnocracia constituye la hegemonía de un tipo de política sobre otro y que, en este caso en particular, condiciona la participación política al nivel de educación. El análisis realizado por Antonio Camou (2007) para el caso argentino sigue dicha perspectiva: a partir de la comparación del rol de los expertos en la política económica argentina entre 1985 y 2001 evidenció que no solamente existía un grado importante de concentración alrededor de ciertos individuos, sino que el grado de privatización de sus afiliaciones había incrementado significativamente. En otras palabras, la probabilidad de que expertos pertenecientes a centros de investigación privados, consultoras, corporaciones y bancos internacionales sean llamados a comentar y aconsejar las decisiones económicas públicas era mayor en el 2001 que en 1985. En particular,

el rol de los expertos afiliados a partidos políticos cayó de 49% en 1985 a cero en el 2001.

La concentración, privatización y opacidad de la discusión de lo público aparece inicialmente contraria a la narrativa del *mercado de las ideas* que es promovida por los proponentes del pluralismo político, quienes consideran que las políticas públicas son el resultado de las negociaciones de un gran número de actores, ninguno con mayor poder que otros. Desde esta perspectiva, el Estado no sería más que un arbitrador de los debates y decisiones de otros agentes, entre los cuales se encuentran los investigadores y sus think tanks. Cabe señalar que la narrativa del *mercado de las ideas* ha desencadenado la adopción de prácticas de marketing (Ricci, 1993) en la promoción de sus propuestas, aun cuando existe cierta evidencia que cuestiona sus efectos. Por ejemplo, Rich (2006) señala que este proceso ha transformado el espacio del interés público en un mercado con compradores y vendedores. Por su parte, Ricci (1993) argumenta que usar conceptos del marketing no sólo han transformado el lenguaje, sino también la relación, entre el investigador, el tomador de decisiones y el ciudadano: se habla por ejemplo de audiencias, grupos objetivo y consumidores de información, en lugar de públicos, comunidades y ciudadanos; o se asume una separación clara de labores en la producción y el uso de la investigación, asociando a unos con la oferta y a otros con la demanda. Esta perspectiva ha promovido la noción de una separación fundamental y práctica entre la investigación y la política –investigadores que investigan y políticos que toman decisiones – que debe ser resuelta mediante la construcción de puentes o la introducción de brókeres –otra idea proveniente del mercado – quienes negociarían las relaciones entre ambos mundos. Empero, dicho mercado no es enteramente libre y unos pocos tienden a acumular poder en sus propios espacios políticos y en distintas etapas del ciclo de las políticas, formando una suerte de oligopolio: dos o tres grandes centros de investigación o la influencia de un grupo pequeño de expertos. Estas “fallas de mercado” se verían reforzadas por los mismos brókeres que controlan el acceso a los tomadores de decisiones, los medios de prensa, los asesores, los partidos políticos, las ONGs, los colegios profesionales, y otros actores intermediarios, que filtran la información y condicionan la relación entre *policymakers* e investigadores a criterios ideológicos, económicos, profesionales o personales (Rich, 2006).

Si bien los medios digitales ofrecen algunas oportunidades para democratizar el acceso a la generación y difusión de opinión e investigación,

también ha generado nuevos problemas o acentuado los existentes. La caída de varias barreras de entrada a la labor de investigación y la influencia política ha generado en algunos casos más ruido en el espacio de las ideas: más opiniones presentadas como investigaciones o análisis, además de nuevas fuentes, filtros, ideas y temas que claman por atención y visibilidad. El esfuerzo necesario para lidiar con este exceso de información, paradójicamente, a veces nos lleva a respuestas anti-tecnológicas: hacer más uso de redes profesionales más reducidas: ¿qué saben mis colegas?, ¿en quién confían ellos? (Mendizabal y Jones, 2010). Empero, el acceso a herramientas de comunicación cada vez más potentes y la *internetización* del debate público han incorporado nuevas voces y perspectivas, y con ellas nuevos valores que han propiciado una ruptura de acuerdos y redes de poder de *longue durée*. La consecuencia de esta apertura, de la mano con la liberalización política y económica que promovió la formación de nuevos think tanks en América Latina (Belletini, 2007), parece haber contribuido a reducir los diálogos de política a espacios privados, como en la historia de la Casa de Salomón: grupos de poder o interés que discuten temas de interés público, pero lejos de lo público. Es en este contexto en el que el ciudadano, al no tener información sobre lo que sucede en estos espacios, puede llegar a desconfiar de los expertos y, en consecuencia, de la evidencia que estos presentan y utilizan en sus argumentos (Ward, 2011). Lo mismo podría decirse sobre la pérdida de confianza en los medios de prensa y en los políticos. A medida que estos actores toman decisiones y operan en espacios más opacos, sus acciones pierden legitimidad.

La tercera gran narrativa es la de una *gran conversación* (Ricci, 1993), en la que el papel de los investigadores y de los think tanks es emplear el conocimiento como una herramienta de promoción de argumentos y debates públicos que amplíen la participación de la ciudadanía. En esta conversación, los centros de investigación cumplen la función de promotores y facilitadores de un debate informado, tal como hicieron los think tanks chilenos que orquestaron las alianzas y estrategias que llevaron a la reforma democrática durante la década de los 80s (Puryear, 1994). Siguiendo con este autor, la mayor contribución de los think tanks chilenos en este periodo no fue tanto intelectual, sino psicológica: establecieron y fortalecieron lazos entre los partidos de oposición y, a través de la organización y conducción de sus eventos, demostraron cómo podía funcionar el debate y la deliberación democrática. El objetivo, entonces, no es la incidencia en la política misma, sino en el espacio en que esta se

desarrolla: en la capacidad de los interlocutores públicos, las instituciones que apoyan la toma de decisiones, la calidad de la participación, etc. Esta metáfora de la gran conversación planteada por Ricci ha sido una de las inspiraciones detrás de esta publicación.

IV. LA CONVERSACIÓN DENTRO DE ESTE LIBRO

El libro consta de tres secciones: la primera está formada por tres estudios marco escritos en clave comparada, la segunda presenta cuatro estudios de caso, mientras que la tercera desarrolla un balance crítico de la literatura existente sobre el uso de la investigación en las políticas públicas y propone una agenda de investigación a mediano plazo. A continuación se reseñan algunos hallazgos centrales de cada capítulo, en diálogo con reflexiones y preguntas que nos han suscitado.

PRIMERA SECCIÓN: ESTUDIOS MARCO

En el primer capítulo Martín Tanaka, Rodrigo Barrenechea y Jorge Morel analizan los factores estructurales y coyunturales que explican los tipos de relación entre productores de conocimiento aplicable a políticas públicas y los hacedores de políticas en dos áreas centrales para la legitimidad de los gobiernos latinoamericanos: las políticas económicas y las políticas de lucha contra la pobreza. A partir de las experiencias de Argentina, Bolivia, Chile y Perú, los autores evidencian que altos niveles de desarrollo institucional – tanto del Estado como de la Sociedad Civil – así como bajos niveles de polarización política, constituyen factores clave para la generación de un ambiente propicio al intercambio regular entre investigadores y tomadores de decisiones. Bajo esta perspectiva, Chile sería el país con el ambiente más favorable para dicho intercambio, mientras que Bolivia contaría con el escenario más desafiante, estando Perú y Argentina situados al medio de dichos extremos. Asimismo, los autores argumentan que los sistemas de partidos consolidados resultan claves para posibilitar y sostener los vínculos entre hacedores de política e investigadores. Este último planteamiento nos lleva a preguntarnos sobre la sostenibilidad de impulsar el desarrollo de think tanks privados sin incidir en el fortalecimiento de los partidos políticos o el impulso de think tanks partidarios. Por otro lado,

los autores llaman la atención sobre los procesos de aprendizaje nacionales resultantes de las profundas crisis económicas, políticas y sociales experimentadas en la historia reciente de los países analizados. Dichos aprendizajes habrían posibilitado mayores consensos sobre las opciones de política necesarias para superar las crisis, redundando en menores niveles de polarización política. Asimismo, habrían generado ventanas de oportunidad para profesionalizar la toma de decisiones a través del uso de evidencia basada en investigación, proceso reflejado, por ejemplo, en la creación de instituciones de excelencia técnica dentro de los aparatos públicos. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que dichos procesos de profesionalización también disminuyeron la pluralidad de los expertos participantes en las reformas, lo cual redujo el abanico posible de opciones de política. ¿Habría entonces una tensión permanente entre la profesionalización de la toma de decisiones en el ciclo de políticas y la pluralidad de los actores participantes? ¿qué rol podrían jugar los think tanks en la generación de consensos de políticas que no eliminen la posibilidad de disenso, aspecto también fundamental para los procesos de consolidación democrática?

En el segundo capítulo Mercedes Botto analiza la proliferación de un actor cada vez más visible en la sociedad civil de América Latina: los think tanks. A través de un estudio comparado en nueve países (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú), la autora describe el contexto de surgimiento de estas organizaciones, sus perfiles y desempeños, así como sus relaciones con actores domésticos – gobiernos y partidos políticos – y actores transnacionales, agencias de cooperación y redes tecnocráticas. Botto destaca las particularidades de los think tanks latinoamericanos frente a sus contrapartes en Estados Unidos y Europa, lo cual resulta útil toda vez que buena parte de la literatura disponible sobre dichas organizaciones está basada en experiencias de países con democracias más consolidadas. Los think tanks latinoamericanos son, en su mayoría, centros de investigación vinculados a universidades u ONGs que dependen del financiamiento externo para sostener sus líneas de investigación y desarrollo institucional, situación que otorga una influencia muy significativa en sus procesos de transformación y consolidación a agentes externos como los donantes internacionales. El estudio de Botto sugiere una serie de reflexiones muy relevantes en el actual contexto de promoción del modelo think tank en América Latina, como por ejemplo: ¿qué tan sostenible ha sido la relación entre think

tanks y gobiernos nacionales? ¿quiénes ganan y quiénes pierden con la mayor presencia de think tanks en la región? Desde el análisis comparado, la autora argumenta que si bien han existido ventanas de colaboración entre think tanks y diferentes gobiernos de turno, dichos nexos no fueron sostenibles en el tiempo. Los vínculos entre think tanks y gobiernos estarían principalmente circunscritos a coyunturas de crisis o contextos de excepción, mientras que su incidencia estaría concentrada en la etapa del establecimiento de agendas. Asimismo, la autora llama nuestra atención sobre el doble desafío que enfrentan los mismos think tanks, quienes necesitan vincularse con los gobiernos de turno para lograr sus objetivos de incidencia, pero requieren hacer un complejo balance entre los posibles efectos de dicha cercanía en su independencia y credibilidad institucional, y las expectativas de los donantes sobre el alcance e impacto ideales de dichos vínculos. Finalmente, el texto de Botto motiva las siguientes reflexiones: frente al contexto actual en el que los think tanks experimentan crecientes demandas para maximizar su impacto en políticas específicas, ¿qué nuevos desafíos y oportunidades implicaría involucrarse en la formulación e implementación de políticas públicas, etapas que por su naturaleza requieren de una mayor cercanía con los gobiernos de turno? ¿los gobiernos subnacionales podrían presentar mayores oportunidades para incidir en políticas específicas en vez del gobierno central?

En el tercer capítulo Martín Lardone y Marcos Roggero analizan un aspecto poco investigado en nuestra región: el rol del Estado en el financiamiento de investigación sobre políticas públicas. Si bien el financiamiento suele encasillarse como un asunto meramente administrativo o contable, tiene profundas implicancias en la sostenibilidad y autonomía de las entidades productoras de investigación. A partir de una muestra de doce países de la región, los autores realizan un análisis comparado de las modalidades de financiamiento público existente para la producción de conocimiento; e identifican los esquemas más cercanos a los institutos de investigación en políticas públicas o think tanks. Uno de los hallazgos centrales del estudio es que la oferta de financiamiento público dirigida a dichas instituciones es inestable, fragmentada e irregular, siendo la consultoría el modo de transferencia de recursos del Estado más extendido para la generación de conocimiento aplicado. Este contexto hace que el prestigio del think tank, las redes y relaciones personales entre funcionarios públicos e investigadores, así como la afinidad político-partidaria con los gobiernos de turno sean determinantes para el acceso a recursos

públicos. Los autores contrastan esta situación con los esquemas de financiamiento público de carácter programático, estable y sistemático, orientados a centros de investigación universitarios, pero con un sesgo muy fuerte hacia la producción en ciencias duras. Empero, la cantidad, calidad y contribución efectiva de estos últimos esquemas varía enormemente en los países de la región, siendo muy sensible a la existencia de sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación eficientes y solventes. Otro hallazgo del estudio es que la importancia del Estado como fuente de financiamiento es muy variable en los presupuestos de los think tanks, señalándose que la mitad de las institutos estudiados no contaba con ningún financiamiento público, lo cual nos lleva a preguntarnos por las características y los patrones de los esquemas de financiamiento de origen privado. Ante la constatación que los recursos provenientes de la cooperación internacional también resultan de mucha importancia para capitalizar los esquemas de financiamiento públicos de investigación, nos preguntamos ¿cómo avanzar en el enorme desafío que implica lograr una mayor inversión en la generación de conocimiento dentro de los presupuestos públicos? Consideramos que un paso clave en esta perspectiva es promover una nueva mirada a la innovación en la región, evitando asociarla exclusivamente con la ciencia y la tecnología y vinculándola con las políticas públicas, lo cual creemos contribuiría tanto a modernizar los aparatos públicos, a través de nuevos esquemas de política, así como a las ciencias sociales, a través de un mayor intercambio y producción de ideas. Finalmente, nos preguntamos de qué manera la demanda de evidencia por parte de las instancias técnicas del Estado impacta en los desempeños de investigación e incidencia de los think tanks: ¿la creciente participación de diagnósticos y evaluaciones de programas o políticas debilita o fortalece dichos desempeños?

SEGUNDA SECCIÓN: ESTUDIOS DE CASO

Los estudios arriba reseñados problematizan las visiones ideales sobre el uso de la investigación en las políticas públicas, enfatizando la importancia de conocer la naturaleza y vínculos reales entre los productores y usuarios de investigación, así como las condiciones de financiamiento en las que se enmarcan dichos intercambios. Los estudios de caso que forman parte de la segunda sección brindan luces sobre tres ámbitos donde también se

desarrolla la interfase entre conocimiento y política: los medios de comunicación, los movimientos sociales y el Poder Legislativo.

Pablo Livszyc y Natalia Romé, por un lado y Ricardo Uceda, por el otro exploran los roles de los medios de comunicación como usuarios de investigación aplicada a políticas públicas en América Latina. Ambos estudios de caso nos ubican en las lógicas y transformaciones de la industria informativa, atravesadas por el constante dilema que enfrenta los medios de comunicación entre sus funciones como instituciones de servicio público y empresas que deben asegurar su rentabilidad para continuar existiendo. Los autores argumentan que el uso de la investigación puede contribuir a que los medios mejoren la calidad de sus noticias, lo cual es clave para su supervivencia al otorgarles una diferenciación frente a la sobreoferta informativa y homogenización de contenidos. Sin embargo, ¿hasta qué punto los medios de comunicación y los institutos especializados en políticas públicas cuentan con los recursos e interés para alimentar una relación de mutua colaboración?

Incorporando las voces de editores y periodistas de importantes medios de comunicación regionales y globales, así como de directores de think tanks, Uceda discute algunos supuestos sobre los vínculos entre investigación y políticas públicas. Por ejemplo, ante la extendida percepción entre la comunidad académica sobre la actitud indiferente que tendrían los medios de comunicación hacia la investigación, Uceda señala que más bien los comunicadores aprecian la oportunidad que la investigación les ofrece para mejorar los contenidos de las noticias. Esto se sostiene siempre y cuando las investigaciones aplicadas a políticas públicas busquen incidencia; es decir, cambiar una realidad, lo cual no siempre es el caso. El desafío por parte de los editores y periodistas estaría más bien en encontrar buenas noticias basadas en investigaciones veraces que cuestionen el sentido común vigente sobre un tema de interés público, mientras que para los investigadores supondría tener disposición y capacidad para atender las solicitudes de los medios. Esto implica reconocer que el prestigio del investigador o del instituto, así como la calidad y profundidad del estudio no son variables determinantes para lograr atención mediática, sino que la decisión institucional por trabajar estratégicamente con los medios de comunicación como un canal de incidencia y el reconocimiento que es la coyuntura la que coloca la noticia – y no los hallazgos de investigación – son también muy importantes. Por otro lado, otro supuesto cuestionado por Uceda es la necesidad de presencia mediática para lograr incidencia.

El autor argumenta que las investigaciones aplicadas a políticas públicas no dependen necesariamente de los medios para lograr incidencia, sino más bien de un trato directo con los tomadores de decisiones a través de redes de contactos.

Por su parte, Livszyc y Romé exploran los factores endógenos y exógenos que influyen los vínculos entre los medios de comunicación y los institutos de investigación en políticas públicas, a partir de los procesos de establecimiento de agendas en periódicos de Argentina, El Salvador y México. Los autores argumentan que conocer las características, dinámicas e incentivos de los medios de comunicación resulta clave para informar el diseño de estrategias de incidencia política con mayores probabilidades de éxito. En particular, Livszyc y Romé llaman la atención sobre dos variables con mucha influencia en la mayor o menor apertura para el uso de la investigación en la producción noticiosa: el grado de concentración propietaria de los medios y el grado de homogenización de los contenidos. Por otro lado, los autores cuestionan el creciente tecnicismo presente en las estrategias de comunicación de los institutos de investigación, lo cual puede restar importancia a consideraciones de carácter político. Por ejemplo, ante la extendida práctica de contabilizar y cotizar las referencias al autor, estudio o instituto en los medios de comunicación como indicador del éxito de las campañas de incidencia, ¿es siempre deseable o posible que los institutos de investigación tengan atribución directa sobre los giros de la agenda pública? ¿acaso el impacto mediático de autores y estudios específicos puede equipararse con el impacto institucional en las políticas públicas y el proceso político?

La segunda sección también incorpora dos estudios de caso sobre el rol de la evidencia en ciclos de política marcados por crisis y altos niveles de polarización. A través del análisis de la participación de centros de investigación y ONGs en la producción legislativa boliviana desde 1985, Rafael Loayza argumenta que la inestabilidad del sistema político boliviano no ha sido impedimento para el desarrollo de vínculos regulares entre administraciones de turno y think tanks locales. Sin embargo, dichos vínculos fueron posibilitados por el desarrollo de conexiones entre los think tanks y actores con capacidad para ejercer presión sobre los gobiernos, como el caso de los organismos financieros internacionales durante la reforma neoliberal y los movimientos sociales de reivindicación étnica durante el proceso de reforma constitucional que derivó en la creación del Estado Plurinacional de Bolivia. Entre los hallazgos presentados por el autor, destacamos las diversas funciones desempeñadas por los think tanks boli-

vianos, las cuales fueron más allá de la generación de investigación para incluir el entrenamiento de cuadro técnicos que luego ocuparían puestos importantes en la administración pública, así como la legitimación política de las reformas. Asimismo, se destacan los roles de think tanks con perfil ONG como financiadores de las actividades políticas de los movimientos sociales de reivindicación étnica, así como asesores en la “traducción” de sus demandas al lenguaje político y técnico del Estado.

Por su parte, Tomás Garzón de la Roza explora el rol de la evidencia en el conflicto generado por la reforma de los derechos de exportación de la soja y el girasol durante la administración de la presidenta Cristina Fernández de Kichner (2008), lo cual desembocó en una profunda crisis que involucró tanto a las asociaciones agropecuarias como a diversos sectores de la sociedad civil no directamente vinculados al campo. El autor muestra cómo el contexto de crisis no generó ventanas de oportunidad para desarrollar políticas basadas en evidencia, a pesar de existir información y masa crítica profesional para elevar el nivel del debate público sobre la viabilidad y efectos de la reforma. La densidad de evidencia y el saber de los expertos – a favor y en contra de la reforma – fue opacada por la fuerte ideologización de los términos del debate público, mientras que la alta polarización política (en el marco de un proceso de debilitamiento de los partidos políticos) dificultó la incorporación de la investigación en el establecimiento de agendas y formulación de políticas. De esta manera, el autor problematiza el argumento que otorga un rol preponderante a los períodos de crisis en la generación de ventanas de oportunidad para el desarrollo de políticas informadas por evidencia. Finalmente, Garzón de la Roza destaca la importancia de mejorar nuestra comprensión sobre la gestión de conflictos por parte de los gobiernos, como camino para identificar aprendizajes que contribuyan a evitar niveles tan altos de conflictividad y tensión que anulan las posibilidades de diálogos de políticas basados en evidencia, incluso en sociedades donde existe una masa crítica profesional y una institucionalidad con capacidad para sostenerlos, como es el caso de Argentina.

TERCERA SECCIÓN: BALANCE Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

En el capítulo de cierre, Adolfo Garcé presenta un balance de la literatura existente sobre el uso de la investigación en las políticas públicas y plan-

tea una agenda de investigación a mediano plazo. El autor argumenta que el desafío – pero a su vez gran oportunidad – para los investigadores interesados en esta materia consiste en avanzar hacia el desarrollo de enfoques teóricos que nos den luces sobre el peso de los factores políticos estructurales que determinan la probabilidad del uso de la investigación en el ciclo de políticas. De esta manera, el autor invita a superar el “sesgo a la contingencia” que predomina en la literatura especializada, la cual ha prestado más atención a los factores coyunturales que influyen los vínculos entre investigación y políticas públicas: contextos de crisis, perfiles del hacedor de política e investigador, estrategia de comunicación, entre otros. En esta perspectiva, uno de los principales aportes de este capítulo es la presentación de trece hipótesis de trabajo basadas en la literatura existente, orientadas a explorar el impacto de las estructuras políticas (régimen político, partidos y sistemas de partidos, poderes del Estado y administración pública) en el uso de investigación en ciclo de políticas públicas. Sin embargo, es importante destacar que si bien Garcé promueve el desarrollo de estudios comparados sistemáticos, de carácter diacrónico y sincrónico, también reconoce la importancia de continuar elaborando estudios de casos sólidos, pues son la base para hacer política comparada. Dichos estudios de caso permitirían, entre otros aportes, mejorar nuestra comprensión sobre experiencias fallidas de vinculación entre investigación y políticas públicas, ámbito poco investigado en la región.

V. REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

A modo de conclusión quisiéramos resaltar el reto que queda por delante. Como ya hemos señalado, esta publicación ha evitado listar recomendaciones de acción para mejorar el impacto de la investigación producida por los think tanks en las políticas públicas, a pesar del creciente interés en la materia, pues consideramos que las innovaciones en las estrategias de incidencia deben partir de una sólida comprensión de los contextos políticos e institucionales de operación, así como del entramado de relaciones en las cuales se insertan los think tanks (hacia el sector público, hacia el sector privado, hacia sus pares y la sociedad civil en general). Si bien existe una muy buena oferta de manuales, herramientas y esquemas de incidencia de fácil acceso, la implementación de estas buenas prácticas no es siempre algo sencillo y en algunos casos implica cambios importantes y fundamen-

tales en la estructura y funciones de los think tanks. Decidir qué hacer, por lo tanto, debe tomarse con calma y basarse en un proceso de reflexión crítica. A continuación compartimos algunas inquietudes en relación a las agendas de investigación académica sobre los vínculos entre investigación y política, así como al fortalecimiento institucional de los think tanks.

SOBRE LAS AGENDAS DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

Consideramos fundamental avanzar hacia una agenda de investigación con una perspectiva comparada, interesada en comprender tanto los factores coyunturales como los factores estructurales que influyen en el uso de la investigación en los debates y decisiones sobre políticas públicas. Es por ello que compartimos plenamente la invitación planteada por Adolfo Garcé en el capítulo de cierre de este libro para avanzar en el desarrollo de estudios comparados sin descuidar el desarrollo de estudios de casos sólidos sobre experiencias nacionales. En esta perspectiva, resulta fundamental generar conocimiento sobre los vínculos entre investigación y política en sectores poco explorados, como derechos humanos, política internacional, género, medio ambiente, educación, cultura, corrupción y reforma institucional, entre otros. Esto resulta importante porque el grueso de la literatura existente aborda casos vinculados a las políticas económicas y, en menor medida, las políticas sociales. Incluso en éste último ámbito, se han priorizado los estudios sobre políticas sociales vinculadas a la protección social (como los programas de lucha contra la pobreza y transferencias condicionadas), siendo también necesario generar conocimiento sobre el uso de la investigación en la elaboración de políticas sociales habilitadoras (vinculadas a la educación) y políticas sociales promotoras (generadoras de capacidades económicas). Por otro lado, es preciso profundizar nuestra comprensión sobre el uso de la investigación en el Poder Legislativo.

Un tema poco explorado en nuestra región son las dinámicas y factores que influyen en la innovación de las políticas públicas. ¿Qué papel juega la evidencia basada en investigación en estos procesos? ¿qué función cumplen los investigadores y los funcionarios públicos frente a la promoción, consolidación, debilitamiento o desaparición de esquemas de políticas innovadoras? Consideramos que avanzar en esta línea de trabajo contribuye a mejorar nuestra comprensión sobre el rol de la evidencia

en los procesos de modernización estatal (Aramburú y Correa, 2010). Finalmente, consideramos que la producción de conocimiento sobre los vínculos entre investigación y política se enriquecería si los tomadores de decisiones dejan de ser considerados solamente objetos de estudio, y más bien, pasan a convertirse en potenciales pares de investigación. Sus experiencias e interpretación de los procesos son insumos importantes para diversificar las apreciaciones académicas sobre el ciclo de políticas. En esta misma perspectiva, una tarea pendiente es explorar los roles que juegan actores sociales, como colectivos, movimientos, gremios y el sector privado en la generación, comunicación y uso de la investigación, toda vez que el ciclo de políticas no se reduce a las dinámicas dentro del aparato estatal.

SOBRE LA AGENDA DE PROMOCIÓN DE LOS *THINK TANKS*

Resulta inevitable reflexionar sobre la creciente presión por alcanzar y demostrar impacto que enfrentan los centros de investigación de la región. Este proceso está vinculado al origen de los fondos de investigación, que en algunos países puede llegar a ser enteramente externo. En la medida que esta situación continúe, habrán mayores demandas por implementar estrategias que generen visibilidad en el corto y mediano plazo, las cuales no necesariamente contribuyen a la generación de debates públicos y a la consolidación de los sistemas políticos. La incidencia indirecta en este tipo de procesos parece cada vez menos atractiva para los think tanks concentrados en la medición y demostración de su impacto en políticas públicas específicas. Es por ello necesario entender mejor los diversos caminos de influencia y roles que cumplen los think tanks en distintos contextos.

Consideramos que es muy importante promover sistemas de conocimiento en los que los think tanks contribuyan a abrir el debate público, en vez de cerrarlo. Esto no implica necesariamente politizarlos, sino más bien buscar caminos alternativos y de más largo plazo enfocado en el espacio político y en el contexto en el que se toman decisiones, antes de demostrar impacto en políticas específicas. Es por ello que consideramos que una contribución fundamental para el desarrollo de los think tanks latinoamericanos pasa por el fortalecimiento del sistema institucional en el que operan, el cual incluye a la academia ubicada en universidades públicas y privadas,

los partidos políticos, la administración pública y la sociedad civil. Si bien consideramos que las iniciativas para generar capacidades específicas de gestión, comunicación, investigación y evaluación son importantes para el funcionamiento de los think tanks, incidir en el fortalecimiento del sistema institucional en el que operan resulta fundamental para la sostenibilidad a mediano y largo plazo de estos esfuerzos

Esperamos que esta publicación contribuya a continuar el necesario debate sobre los vínculos entre investigación y política en América Latina, así como motivar mayor producción académica sobre estos temas desde la región.

BIBLIOGRAFÍA

ABELSON, Donald

2006 *A capitol idea: think tanks and US foreign policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

ARAMBURÚ, Carlos y Norma CORREA

2010 "El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos". En: *Informe de Desarrollo Humano Perú 2009, cap.5, parte II*. Lima: PNUD.

BELLETINI, Orazio

2007 "El papel de los centros de investigación de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina". En: Garcé, A y G. Uña (Eds.) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

BOTTO, Mercedes

2007 *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo.

CAMOU, Antonio

2007 "Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia". En: Garcé, A y G. Uña (Eds.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica : Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

CAMP, Roderic

1998 “Technocracy a la Mexicana: Antecedent to Democracy?”. En: Centeno, M y P. Silva (Eds.). *The Politics of Expertise in Latin America*. Basingstoke: MacMillan Press.

CENTENO, Miguel y Patricia Silva (Eds)

1998 “The Politics of Expertise in Latin America: Introduction”. En: Centeno, M y P. Silva (Eds.). *The Politics of Expertise in Latin America*. Basingstoke: MacMillan Press.

GARCÉ, Adolfo

2009 “Economics, Economists and Politics in Uruguay (1942 – 1999)”. En: Markoff, J y V. Montecinos (Eds). *Economists in the Americas*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.

GARCÉ, Adolfo y Gerardo UÑA (Eds.)

2007 *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

HOPPE, Robert

2010 “From “knowledge use” towards “boundary work”: sketch of an emerging new agenda for inquiry into science-policy interaction”. En: ‘t Veld, R (Ed.), *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics, and Media*. Heidelberg: Springer.

MENDIZABAL, Enrique y Harry JONES

2010 *Strengthening learning from research and evaluation: going with the grain*. London: ODI.

MENDIZABAL, Enrique y Kristen SAMPLE (Eds.)

2009 *Díme a quien escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: ODI / IDEA International.

POSNER, Richard

2001 *Public Intellectuals: A Study of Decline*. Cambridge: Harvard University Press.

PURYEAR, Jeffrey

1994 *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

RICCI, David

1993 *The Transformation of American Politics: The new Washington and the rise of Think Tanks*. New Haven: Yale University Press.

RICH, Andrew

2006 *Think tanks, public policy and the politics of expertise*. New York: Cambridge University Press.

SMITH, James Allen

1991 *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.

TUSSIE, Diana (Ed.)

2009 *The Politics of Trade. The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*. IDRC: Ottawa.

WARD, Bob

2011 "Has the impact of 'Climategate' worn off" (14 febrero). Retrieved April 25, 2011 from NewScientist: <http://www.newscientist.com/blogs/theword/2011/02/has-the-impact-of-climategate.html>

PRIMERA SECCIÓN

Estudios Marco

CAPÍTULO 2

La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio*

Martín Tanaka¹, Rodrigo Barrenechea² y Jorge Morel³

Instituto de Estudios Peruanos

ABSTRACT

En esta investigación, se estudiaron los factores que explican el tipo de relación entre productores de conocimiento aplicable a políticas públicas y *policymakers* en América Latina, sobre la base de los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Perú. Se resalta la importancia del nivel de desarrollo institucional de los Estados y de la sociedad civil y el grado de polarización en los sistemas políticos para favorecer una interacción provechosa entre *policymakers* y generadores de evidencia aplicable a políticas públicas. Se plantea también la importancia de contar con partidos fuertes y programáticos, que eviten la influencia desmedida de poderes de facto y grupos de interés particularistas en las políticas públicas, así como la necesidad de aprovechar coyunturas excepcionales que permitan generar instituciones estatales de alta tecnificación y receptividad al conocimiento experto a pesar de enfrentar condiciones adversas.

* Este estudio fue resultado del Concurso Regional de Investigación EBPDN convocado por el Consorcio de investigación Económica y Social.

- 1 Martín Tanaka. Politólogo, investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Email: mtanaka@iep.org.pe
- 2 Rodrigo Barrenechea. Investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Email: rbarrenechea@iep.org.pe
- 3 Jorge Morel. Asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos. Politólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Email: jmorel@iep.org.pe

RESUMEN EJECUTIVO

En esta investigación, se estudiaron los factores que explican el tipo de relación entre productores de conocimiento aplicable a políticas públicas y *policymakers* en América Latina, a lo largo del ciclo definido por el diseño, la implementación y la evaluación de estas políticas. Tomando como referencia la experiencia de Argentina, Bolivia, Chile y Perú en cuanto a sus políticas económicas y de lucha contra la pobreza en las últimas décadas, el estudio busca determinar el impacto que tienen el desarrollo institucional y el grado de polarización política en el tipo de intercambio que existe entre hacedores de políticas públicas y productores de conocimiento experto.

Nuestra hipótesis de partida estableció que mayores niveles de desarrollo institucional del Estado y de la sociedad civil y menores niveles de polarización política llevarían a un ambiente de mayor receptividad por parte de *policymakers* hacia el conocimiento generado por investigadores en políticas públicas. En ese sentido, Chile resulta el país con un ambiente más favorable al intercambio entre expertos y hacedores de política pública, mientras que Bolivia tendría el escenario más adverso. Perú y Argentina ocuparían puntos intermedios entre estos extremos.

Esta hipótesis general fue confirmada, pero la experiencia de los países iluminó importantes elementos por considerar para mejorar el uso de conocimiento generado por expertos en el proceso de producción de políticas. En primer lugar, partidos fuertes y consolidados han probado ser actores de gran importancia para conectar el mundo de la producción de conocimiento con el de las políticas públicas; en escenarios en los que estos son más débiles, poderes de facto y grupos de interés tienen más relevancia en las decisiones de política pública. En segundo lugar, encontramos que después de episodios de profunda crisis económica y política se produjeron “aprendizajes” que redujeron significativamente la polarización y abrieron oportunidades para una mayor tecnificación de la política, pero a costa de una reducción del pluralismo entre los productores de evidencia considerados como portadores de conocimiento relevante. Finalmente, existen coyunturas extraordinarias en las que se abren oportunidades para el desarrollo de instituciones específicas al interior del Estado, con altos niveles de tecnificación, aun en contextos de precariedad general, generando espacios de excelencia técnica y mayor receptividad al conocimiento aplicable a políticas públicas, que no deben ser desaprovechados.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación fue explorar los determinantes que explican la relación entre productores de conocimiento aplicable a políticas públicas y *policymakers*, a lo largo del ciclo definido por la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación de dichas políticas (Tamayo Sáez 1997). La investigación partió de la hipótesis de que dos elementos o variables serían centrales en esta relación: en primer lugar, el nivel de institucionalización de los Estados y de la sociedad civil sería fundamental, donde mayor institucionalización llevaría a un ambiente de mayor profesionalización y receptividad por parte de *policymakers* hacia el conocimiento generado por investigadores en políticas públicas. Un segundo elemento por considerar serían los niveles de polarización ideológica de los sistemas políticos. Entendemos que, en países con mayores índices de polarización, las discusiones sobre políticas públicas se ideologizan rápidamente y la evidencia tiende a ser utilizada instrumentalmente por los actores según sus fines políticos, o es simplemente soslayada.

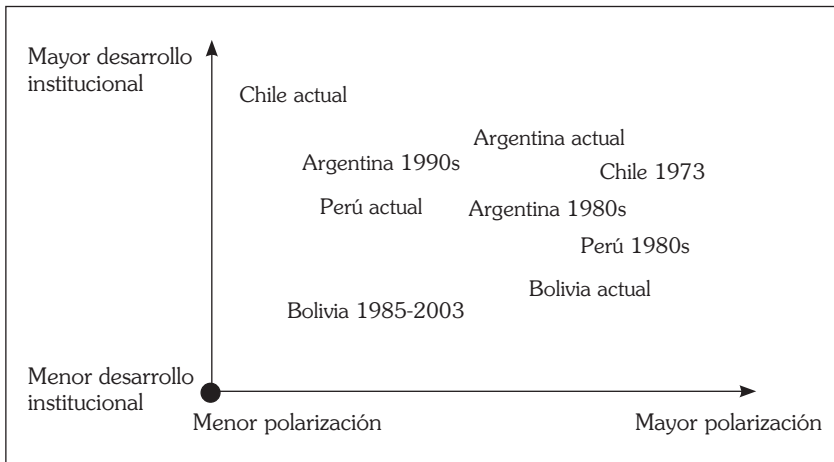
¿Qué tipo de políticas públicas serían las indicadas para analizar el funcionamiento de estas variables? Propusimos observar dos temas medulares para los Estados latinoamericanos: la política macroeconómica y la política social, en particular las políticas de combate a la pobreza, enfatizando los puntos de intersección entre ambas. La política macroeconómica es fundamental porque sobre ella se dan las principales discusiones entre los actores políticos en América Latina. Al mismo tiempo, interesan la política social y el combate a la pobreza porque sobre ello se construye gran parte de la legitimidad política de los distintos gobiernos latinoamericanos y la viabilidad de sus proyectos políticos. Al mismo tiempo, ambas políticas definen aquello que suele encontrarse en controversia en los modelos liberales y estatistas, y que cada uno asume como prioritario: el crecimiento económico y la redistribución, respectivamente.

Atendiendo a las variables que consideramos claves como determinantes del tipo de intercambio entre productores de evidencia y hacedores de política pública, se seleccionó como casos de estudio a países con diferente nivel de desarrollo institucional y cuyos gobiernos se encuentran en distintas posiciones en el espectro político-ideológico. Es así como seleccionamos los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Perú. Mientras que Chile sería el país con más desarrollo institucional y menor polarización política (posterior a 1973); en el otro extremo estaría Bolivia, con un mucho menor

desarrollo institucional y con mucha polarización política desde el 2003; Perú tendría una polarización política menor desde 1990 (aunque mayor que en Chile), pero un desarrollo institucional menor (aunque mayor que el de Bolivia), mientras que Argentina tendría un desarrollo institucional mayor (aunque por debajo del de Chile), pero una polarización política mayor desde el 2003 (aunque no tanta como en Bolivia). La selección y el lugar ocupado por estos países en los ejes generados por estas variables pueden apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

UBICACIÓN DE LOS CASOS EN LOS EJES INSTITUCIONALIZACIÓN/POLARIZACIÓN



Así, siguiendo la lógica de este esquema, Chile sería el país con el ambiente más favorable al intercambio entre expertos⁴ y hacedores de política pública, mientras que Bolivia tendría el escenario más adverso. Perú y Argentina ocuparían, entonces, puntos intermedios entre estos extremos. Si bien esta propuesta resultó en términos generales acertada, el trabajo comparado nos ha permitido establecer algunos matices importantes⁵.

4 Para una definición de expertos, véase Coser (1965: 284) y Brunner (1996), ambos citados en Camou (2006: 142).

5 Partiendo de estas hipótesis iniciales, la presente investigación contó con la participación de cuatro consultores: Fabián Repetto y Luciano Strazza, quienes abordaron el caso de

Así, si bien se comprobó que Chile cuenta con un fluido intercambio entre centros de pensamiento y hacedores de política pública, fruto de una clara división del trabajo entre partidos políticos y *think tanks*⁶ partidarios, existen recientemente algunos indicios de personalización en los procesos de decisión pública con las presidencias de Michelle Bachelet (2005-2010) y la actual de Sebastián Piñera. Asimismo, el caso argentino grafica –a través de las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y los esposos Kirchner (2003 hasta hoy)– cómo la salida de escenarios de crisis económica profunda puede motivar consensos amplios sobre la pertinencia de determinadas políticas públicas, aunque este consenso se logra a costa de una reducción importante del pluralismo en las fuentes de evidencia para políticas públicas consideradas legítimas. Bolivia, por su parte, presenta, como herencia de las reformas liberales de finales de la década de 1980, algunas “islas de eficiencia” por encima del promedio de su aparato público, lo que lo convierte en un ejemplo de cómo decisiones claves en coyunturas excepcionales permiten llevar adelante reformas institucionales exitosas (aunque parciales) que favorecen la incorporación de evidencia como criterio de decisión en las políticas, aun en contextos de gran precariedad estatal. Finalmente, el caso peruano demuestra que aun cuando un sistema político cuente con reducida polarización y muestre algunos avances en institucionalización, el uso de evidencia para políticas públicas se encuentra limitado por la extrema debilidad de sus partidos políticos.

Los resultados de la investigación se presentan en detalle en el documento, que se divide en cinco secciones. Empezamos reseñando las características de los actores que forman parte del intercambio entre productores de evidencia y usuarios de la misma en los distintos países considerados en

Argentina; George Gray Molina, quien trabajó el caso de Bolivia; y Juan Pablo Luna, quien trabajó el caso de Chile. Las referencias a estos países se basan en sus estudios de caso, aunque el esquema general de análisis que aquí se presenta es responsabilidad de los autores, quienes trabajaron también el caso peruano.

6 La definición clásica de tradición anglosajona considera a los *Think Tanks* como instituciones relativamente independientes dedicadas a la investigación y que producen recomendaciones de política pública con la intención explícita de influir en las decisiones de gobierno. En nuestros países, salvo por el caso Chileno, no existen organizaciones que encajen claramente en este concepto, pese a lo cual sí existen instituciones que vinculan a los hacedores de políticas con el mundo de la producción de conocimiento, adquiriendo muchas formas según país. Se incluyen en este campo, por ejemplo, centros de universidades públicas, partidarios. Para más sobre la definición de *Think Tanks*, ver Medvets (2008).

el estudio. Si bien partimos de un esquema elemental en el que existen productores y usuarios de evidencia (mediados por la presencia de periodistas que harían el papel de traductores y difusores de la evidencia generada por los primeros), veremos que el escenario resulta más complejo, involucrando a nuevos actores y matizando el papel cumplido por otros.

En el segundo acápite, revisaremos la variable institucional; en esta sección, señalaremos que, si bien resulta cierto que un mayor desarrollo institucional del Estado y de la sociedad civil genera un contexto más favorable a la incorporación de la evidencia como criterio de decisión pública, existen “momentos extraordinarios” en los que se abren oportunidades para el desarrollo de instituciones específicas en el interior del Estado, aun en contextos de precariedad general (Kingdon 1997), generando espacios de excelencia técnica y mayor receptividad al conocimiento aplicable a políticas públicas, tal como lo evidencian algunos países de nuestro estudio en su historia reciente.

En la tercera sección, se tratará el asunto de la polarización político-ideológica. Como se planteó en la hipótesis inicial, resulta cierto que contextos en los que existe menor polarización política generan mayores puntos de encuentro entre los partidos con respecto a aquellas políticas que se consideran pertinentes, fomentando la elaboración técnica antes que el debate puramente ideológico. Adicionalmente, el análisis de los casos llevó a determinar que después de momentos de crisis profunda de un modelo específico de políticas públicas, no solo se amplía el consenso en torno a la aplicación de políticas alternativas (McCoy [Ed.] 2000), sino que mejoran las posibilidades para desarrollar conocimiento especializado en torno a estas nuevas políticas. Ello sucede, sin embargo, a costa de una reducción del pluralismo en lo que se refiere a las fuentes de conocimiento consideradas pertinentes para aportar a las políticas públicas.

En cuarto lugar, desarrollaremos cómo se han plasmado estos asuntos en los campos de la política económica y la política social de combate a la pobreza en los países considerados en la investigación. En esta sección, resaltaremos que las coincidencias resultan mayores a las esperadas; con las políticas del Consenso de Washington, la mayoría de Estados latinoamericanos asumieron la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos básicos, de tener al mercado como principal asignador de recursos y de combatir la pobreza mediante algunas medias distributivas y políticas sociales focalizadas (Williamson 1994, Banco Mundial 1997, Kuczynski y Williamson 2003). En la actualidad, pese a las diferencias institucionales

e ideológicas entre los distintos gobiernos estudiados, existe la preocupación por mantener equilibrios macroeconómicos fundamentales, y por implementar políticas sociales con asignaciones focalizadas, que cubren segmentos más o menos grandes de la población. Sobre esto último, existe la preocupación por la sostenibilidad en el largo plazo de este tipo de programas, pero ello no parece ser tomado suficientemente en cuenta por los gobiernos, dado el contexto actual de relativa abundancia de recursos.

Finalmente, terminaremos este texto repasando las principales conclusiones de la investigación, así como planteando algunas recomendaciones o líneas de acción por seguir con miras a elevar la calidad de las políticas públicas a través de una mejora de su relación con el conocimiento producido desde la investigación.

II. LOS PARTICIPANTES DEL CICLO DE PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS: UN ESCENARIO COMPLEJO

En teoría, en el ciclo de producción de las políticas públicas, tres tipos de actores son importantes. De un lado, se encuentran los productores de evidencia para políticas públicas; si bien en esta categoría se incluyen instituciones de distinto perfil (desde las estrictamente académicas hasta diversas organizaciones no gubernamentales y técnicos individuales), los mismos tienen en común la dedicación a la investigación y a la producción de evidencia sobre la cual debería basarse el proceso de elaboración de políticas públicas. Idealmente, se trata de instituciones con sólidos recursos profesionales y alta capacidad de especialización y tecnificación. En el otro extremo de la ecuación, se encuentran los potenciales usuarios de esta evidencia o, lo que es lo mismo, los hacedores de política pública. En esta categoría se ubican los funcionarios involucrados en el proceso concreto de diseño, implementación y evaluación de las políticas llevadas a cabo desde el Estado. En una situación ideal, los hacedores de política pública tienen un alto nivel de profesionalización y, si bien se encuentran subordinados a decisiones políticas, se espera que sus principales atributos se encuentren en dotar a los políticos de los análisis técnicos que posibilitan alcanzar los objetivos planteados desde las instancias políticas (Ejecutivo y Legislativo).

Relacionando a ambos actores se encuentran los “traductores” de la evidencia generada por los “productores”. Los periodistas y comunicadores construyen puentes entre ambos niveles; por ejemplo, al difundir los

resultados de las investigaciones llevadas a cabo por los productores de evidencia; y en ese proceso su principal función es convertir a un lenguaje más amigable el mensaje de los académicos, por definición caracterizado por ser técnico y especializado. Se trataría de actores que colaboran facilitando la relación entre productores y usuarios, al visibilizar evidencia pertinente para el proceso de decisión pública.

Si hacemos un recuento de qué actores se encuentran dentro de cada una de estas categorías en los países estudiados, las mayores diferencias se encuentran en el campo de los productores de evidencia para políticas públicas. El conjunto de actores considerados como productores de evidencia es diverso, y en cada país responden a su particular historia política e institucional.

Así, por ejemplo, tenemos que en Chile los principales productores de evidencia para políticas públicas son los *think tanks* partidarios, relacionados con las dos grandes coaliciones del espectro político, y que han servido además como fuente de personal técnico a los gobiernos desde 1990. El origen de estos *think tanks* es producto del aprendizaje que significó –para todos los partidos políticos– la experiencia de la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), lo que ha conferido ciertas particularidades al caso chileno. Así, Chile fue el primer caso en que encontramos una temprana conversión de la izquierda política a una identidad socialdemócrata, con cuadros formados en centros universitarios europeos durante el período de la dictadura militar. Muchos de los centros de pensamiento se fundaron durante el período del gobierno militar de Augusto Pinochet como un espacio de supervivencia para los técnicos de la oposición (Silva 1992). Esta tecnificación de los cuadros partidarios temporalmente alejados de la arena electoral se convirtió en un importante activo con la transición a la democracia. La formación académica de muchos de los políticos que llegarían tras el fin de la dictadura, además, los hizo sensibles a la importancia de contar con *think tanks* para la competencia política.

Así, durante la década de 1980, fueron los técnicos partidarios organizados en *think tanks* quienes se encargaron de generar las propuestas de reforma institucional y de políticas públicas alternativas a las impuestas por el régimen militar en el campo económico y social. Fue así que se generaron dos “estilos” de crítica al régimen militar: el primero, ejemplificado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), que durante los años ochenta promovieron estudios más ligados a cambios político-institucionales tras el eventual fin

del gobierno militar; el segundo, más bien vinculado al CIEPLAN, perfilaba sus críticas en términos más técnicos, criticando medidas económicas concretas impulsadas por el gobierno de Pinochet. Los expertos vinculados al CIEPLAN serían posteriormente parte de la Concertación de Partidos por la Democracia. Más adelante, ya durante los gobiernos de la Concertación, se fundaron la Corporación Tiempo 2000, orientada a dar asesoría a los parlamentarios de la Concertación, y Chile 21, como una plataforma de respaldo a Ricardo Lagos durante su campaña presidencial. En el caso de los partidos de derecha, en la oposición desde 1990, también se desarrollaron centros de pensamiento propios, dirigidos a impulsar algunas políticas públicas y a preservar algunos de los legados del régimen militar. Entre los *think tanks* de este sector político, se encuentran el Centro de Estudios Públicos (CEP), Libertad y Desarrollo, la Fundación Jaime Guzmán y el Instituto Libertad; los tres primeros dedicados al estudio de políticas públicas, mientras que el último dedicado a labores de asesoría a parlamentarios del partido Renovación Nacional (Cociña y Toro 2009).

La relación entre *think tanks*, partidos y políticas públicas tiene también en la base un desarrollo institucional del Estado más fuerte, con una burocracia y una carrera pública desarrolladas, más receptivas a trabajar sobre la base de investigación y evidencia. De los cuatro países estudiados, solo Chile cuenta con una carrera pública y una burocracia mínimamente consolidada (Centeno 2009).

Un escenario opuesto se encuentra en el Perú, donde los productores de evidencia se hallan en centros de pensamiento que, si bien cuentan con vigencia y solvencia en sus respectivos campos de especialización, mantienen escasos vínculos con un sistema político habitado por partidos de muy baja institucionalización, electoralmente muy débiles y volátiles. Los productores se encuentran en universidades, centros de investigación independientes, ONG y consultoras; no obstante, las capacidades de investigación de estas instituciones son disímiles y, en líneas generales, pobres. Mientras que en las universidades peruanas no existe una fuerte tradición de investigación aplicada, en los centros de investigación privados y las ONG existen serias limitaciones presupuestales y, por lo tanto, las temáticas de investigación suelen responder a los parámetros determinados por las fuentes de financiamiento. Adicionalmente, y dado que gran parte de estos centros de pensamiento han mantenido (o sus principales referentes) cierta identificación con algún sector político-partidario, los usuarios potenciales de sus propuestas de política los miran con desconfianza y como eventuales

competidores políticos, ya sea por considerarlos militantes de izquierda que buscan colocar su propia agenda política⁷ o, en el caso de algunos técnicos liberales, por considerar que se trata de ex colaboradores del gobierno autoritario de Alberto Fujimori. Las consultoras son, como argumentamos más adelante, en este marco adverso, los actores mejor posicionados para la labor de intermediación. Pese a todo ello, en medio de esta debilidad, existe mucha continuidad en materia de política económica, fundamentalmente debido a la existencia de redes tecnocráticas informales, que van de centros de investigación al mundo estatal, sirviendo como correa de transmisión de cierto conocimiento técnico (Tanaka, Vera y Barrenechea 2009).

En el caso argentino, encontramos un número importante de expertos e instituciones capaces de ofrecer conocimiento aplicable para políticas públicas, tanto fuera como dentro del Estado. Su escasa vigencia e insuficiente influencia en el ciclo de producción de políticas públicas, sin embargo, se encuentran estrechamente relacionadas con problemas relativos a procesos de desinstitucionalización y polarización política, como veremos más adelante. En economía, instituciones como la Fundación Mediterránea o el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA) fueron de gran importancia durante la década de 1990 para aplicar las políticas de liberalización del régimen económico y para proveer de personal técnico al Estado. Más adelante, desde el año 2000 aproximadamente, instituciones como la Fundación Novum Millenium jugaron un papel similar. No obstante, la influencia de estas instituciones y del conocimiento técnico en general fue decayendo a medida que avanzaba la década.

En el campo de las políticas de lucha contra la pobreza, los expertos individuales así como las instituciones privadas dedicadas a la producción de conocimiento empiezan a influir en el ciclo de políticas públicas desde inicio de los años noventa (Repetto 2001, Acuña y Repetto 2007, Repetto 2007). Por lo demás, la influencia y apoyo proporcionado por organismos internacionales facilitó la creación de centros de producción

7 En Perú, el repliegue de la izquierda en universidades y ONG durante los años del fujimorismo, llevó a muchos de sus cuadros a especializarse en “saberes técnicos”, de forma similar al caso chileno. Sin embargo, mientras que en las universidades la producción de conocimiento se encuentra todavía anclada en el campo teórico, el conocimiento desarrollado por ONG no encuentra un vehículo político que lo inserte en las políticas públicas, en buena medida debido a la práctica extinción electoral de los partidos de izquierda desde los años noventa.

de conocimiento en el interior del aparato estatal, como es el caso del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Sin embargo, no fue sino hasta la profunda crisis económica desatada a inicios del 2000 que los centros de pensamiento en materia de política de combate a la pobreza aparecieron en mayor número. Es el caso del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento); el CESyP (Centro de Evaluación y Estudio en Economía Social para el Alivio de la Pobreza); la AAPS (Asociación Argentina de Políticas Sociales); el CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales); y el IDESA (Instituto para el Desarrollo Social Argentino). Como con el campo de la economía, estos expertos fueron perdiendo protagonismo a medida que avanzaba la primera década del presente siglo.

Bolivia muestra un escenario de mayor debilidad en el campo de los productores de evidencia. Mientras que las universidades no cuentan con una tradición de estudios empíricos y aplicados, la academia se encuentra inserta en debates teóricos y poco relacionados con la *expertise* propia de las políticas públicas (Casen y Ravecca 2009). Aquellos técnicos con capacidad de producción de conocimiento aplicado para políticas se encuentran en muchos casos dispersos, no vinculados a una institución en particular, por lo que sus capacidades para participar del proceso de elaboración de políticas públicas son muy limitadas. Pese a ello, en Bolivia destacan la Fundación Milenio, durante la aplicación de las medidas de ajuste estructural, y otras instituciones vinculadas a la cooperación bilateral y multilateral, que cubrieron la ausencia de productores locales. Ya durante la década del 2000, con el gobierno de Evo Morales, cobraron mayor relevancia diversas ONG e intelectuales vinculados al Movimiento al Socialismo, que por su cercanía con el partido logran especial incidencia en el gobierno. Sin embargo, su aporte tiende a ser de carácter político antes que técnico.

El actor más importante en términos de producción de conocimiento en Bolivia se encuentra dentro del Estado. La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) fue creada durante la década de 1980 en el interior del Ministerio de Planeamiento, y cumplió un doble rol, de generador de evidencia y de receptor de profesionales e ideas de *think tanks*, ONG y del mundo académico. Las funciones de UDAPE cambiaron gradualmente, de la producción de investigación aplicada a la evaluación de políticas públicas y de vínculo con las misiones de cooperación internacional. Su vigencia en la configuración política boliviana actual

es bastante menor, pero pese a ello constituye un ejemplo importante de una “isla de eficiencia” al interior de un Estado tradicionalmente débil y fragmentado.⁸

Considerando la información recabada sobre los distintos países que forman parte de este estudio, ¿qué puede decirse de la relación entre productores, usuarios y traductores de evidencia para políticas públicas? En general, es correcto que la interacción entre estos tres tipos de actores resulta central para el proceso de incorporación de conocimiento en los criterios de decisión sobre política pública. El análisis de los casos revela algunos problemas comunes y transversales en esta relación, y que forman parte de los asuntos más conocidos en este campo. Las entrevistas realizadas en los cuatro países a los tres tipos de actores revelan que las obstrucciones habituales al intercambio de información se encuentran en todos los países. Para los productores de evidencia, los políticos y funcionarios públicos suelen usar criterios distintos a la evidencia científica para tomar sus decisiones, como lo son criterios clientelares (apoyar la provisión de bienes públicos a determinadas *constituencias* políticas), político-ideológicos (apoyar una decisión por el rédito electoral que puede significar o porque se considera correcta sobre bases principistas, no resultado de una evaluación concreta de sus consecuencias) o simplemente burocráticos (dejarse llevar por rutinas e inercias institucionales). Esta tendencia se haría más evidente cuando hablamos de Estados menos profesionalizados, en los que existe menos continuidad y una alta rotación de personal, donde no hay carrera pública o políticas de Estado. En ese marco, los productores reclaman de los usuarios mayores capacidades para asumir y procesar la evidencia como criterio de decisión y mayor profesionalización del personal estatal en general.

Desde la perspectiva de los usuarios, existen también exigencias hacia los productores. En general, se menciona que la agenda de los productores tiende a desatender las urgencias prácticas y a desconocer el funcionamiento real de los Estados. Así, la evidencia generada por los productores de conocimiento tendría una orientación excesivamente teórica, y sus contribuciones no serían siempre, ni la mayoría de las veces, susceptibles de ser utilizadas en el diseño y ejecución de políticas públicas.

En cuanto a los traductores, existen distintos tipos de actores que pueden asumir este rol, aunque hablamos de los periodistas en particular

8 Ver sobre el caso boliviano Loayza 2011.

por su importancia en este campo. En ese sentido, resulta cierto que estos han cumplido un papel importante en la difusión de algunas propuestas de política pública. Por ejemplo, en el caso argentino, fueron ellos quienes se encargaron de difundir las ventajas de la reforma estructural en la década de 1990 (Camou 2006), así como de someter a debate proyectos alternativos en una segunda etapa, una vez que estas reformas mostraron sus limitaciones. No obstante, a nivel general para los cuatro países, productores y usuarios reconocen que la agenda periodística se encuentra, la mayoría de las veces, copada por temas de coyuntura –poco insertable a procesos de discusión y reforma más largos– y asuntos ajenos al funcionamiento de las políticas públicas. Por otra parte, aquellos periodistas que trabajan efectivamente estos temas, tienen problemas de baja especialización, lo que limita sus capacidades como traductores en el circuito entre productores y usuarios. Los periodistas, además, suelen ser víctimas y parte de la polarización política en sus países, por lo que introducen criterios subjetivos en la selección del tipo de evidencia que se considera adecuada para ser utilizada en políticas públicas, o son vistos con desconfianza por los actores políticos. Está además el tema de los intereses de las empresas periodísticas como factor distorsionante, que comentaremos más adelante.

Estos hallazgos confirman la necesidad de fortalecer a los tres actores que forman parte del ciclo de políticas. Efectivamente, en contextos en los que existe menos institucionalización y mayor precariedad de los actores y organizaciones que toman parte en el proceso de producción de políticas públicas, el papel que puede cumplir la evidencia como criterio de decisión pública es menor, y la cantidad y calidad de los intercambios entre productores y usuarios de evidencia se reduce también. Sin embargo, es necesario introducir en todo ello algunos matices y hallazgos derivados de los casos nacionales. En primer lugar, existe una distinción en el interior del campo de los productores, que separaría a académicos puros y a quienes cumplen el papel de consultores para el sector público y privado. Estos últimos, académicos con conocimientos técnicos específicos en una materia que se insertan en el mercado de las consultorías, serían un importante puente entre el campo académico de los productores y de los usuarios. La consultoría vendría a ser, más que un tipo más de disquisición académica, una forma de traducir la misma en conocimiento aplicable para los funcionarios públicos.

Las consultorías pueden ser realizadas por individuos particulares o por organizaciones. Los primeros son más frecuentes en aquellos países

en los que el desarrollo de las instituciones académicas es todavía bajo y en el que las capacidades técnicas permanecen dispersas, sin centros de pensamiento que las aglomeren. En Bolivia, por ejemplo, los organismos internacionales impulsores de las medidas de ajuste estructural privilegiaron un modelo difuso de contratación de consultores antes que la formación de una masa crítica de investigadores en instituciones bolivianas. En el Perú, las consultorías siguen una lógica similar, aunque existe cierto desarrollo institucional en esta dirección. Con todo, la presencia de técnicos sin adscripción política ni laboral fija y que transitan entre el mundo privado y público promoviendo determinadas políticas públicas se convierte en parte de un problema, en un marco con escasos mecanismos de rendición de cuentas, donde las decisiones se toman sin que haya mediado un debate público.

En lo que se refiere a los traductores, la investigación de los casos nacionales revela que existen importantes vínculos entre periodistas y grupos de poder económico con intereses específicos en algunas políticas públicas. Ello es más evidente en aquellos escenarios en los que existe mayor precariedad para el ejercicio de la labor periodística –donde la misma tiene que luchar por conseguir una “primicia” o, más burdamente, por mantener sus ingresos por publicidad–, lo que convierte a los periodistas en presas de cooptación por agendas particulares de grupos de interés, alejándolos de la evidencia como criterio para difundir y generar corrientes de opinión sobre determinadas políticas públicas.

Un tercer hallazgo importante es que el tránsito entre producción de evidencia y su aplicación a políticas públicas y programas de gobierno se produce con mayor efectividad y sostenibilidad en el tiempo cuando lo hace a través de un sistema de partidos políticos consolidados. Los partidos en Chile, mediante su vinculación con *think tanks* partidarios, son el vehículo principal del conocimiento aplicable a políticas públicas. Es mediante sus acciones que la evidencia recogida por sus propias organizaciones productoras de conocimiento se convierte en insumo para nuevas políticas públicas o para evaluar las ya vigentes. Por el contrario, en los demás casos, especialmente en el peruano, se observa, o bien una desarticulación entre productores y usuarios, bien una articulación esporádica y temática; en la que tienen un papel importante redes informales de tecnócratas con influencia en esferas de decisión particulares y que no se encuentran sujetos a *accountability*, como sucede con los partidos. Esta forma de articulación y desarticulación aparece aun en aquellas instancias del Estado que han

pasado por mayor institucionalización, como es el caso del Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central de Reserva.

Como consecuencia de la existencia de actores políticos débiles y poco programáticos, y de Estados sin políticas de largo plazo y burocracias calificadas, organismos internacionales juegan un papel fundamental en el diseño de las políticas públicas. Estos juegan en ocasiones el papel de intermediarios entre productores y usuarios de evidencia, pero también se encargan de legitimar enfoques y políticas específicas que llevan consigo de país en país, y que logran introducir con éxito a través la provisión de financiamiento y asesoría para implementarlas. Es la operación de este tipo de actores—que no se ubican con claridad en la tipología que distingue productores, traductores y usuarios— lo que ayuda a explicar la continuidad de algunas políticas públicas en nuestros países, pese a haber cambios de gobierno entre partidos con contenido programático muy diferente.

III. COYUNTURAS ESPECIALES Y FORTALEZA INSTITUCIONAL PARA MEJORES POLÍTICAS

Como señaláramos al inicio, la hipótesis inicial de este trabajo resalta que aquellos sistemas políticos en los que el Estado muestra un mayor desarrollo institucional serían más propensos a la incorporación de conocimiento y evidencia como criterio de decisión en el proceso de elaboración de políticas públicas. Los hallazgos de la investigación parecen confirmar esa presunción, aunque con algunos matices y aspectos no esperados.

En general, no solo es notoria una mayor influencia de la investigación y el conocimiento técnico en aquellos países y Estados con un mayor desarrollo institucional en general, sino que, a lo largo de la historia de cada país, la relación entre productores y usuarios de evidencia se modifica sustancialmente cuando se experimentan procesos de institucionalización o de personalización de la administración pública; la institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully 1995), como señalamos en la sección anterior, también resulta muy importante.

Como es conocido, el caso que presenta los mayores niveles de institucionalización estatal es el chileno. Ese país cuenta con una historia de fortaleza institucional hartamente conocida, no solo en su historia de continuidad democrática (pocas veces interrumpida desde la fundación de la República) sino por la consolidación temprana de su aparato estatal. Ejemplo de ello es

la temprana adopción del sistema francés de nombramiento de funcionarios públicos, independiente de los partidos políticos. Desde el 2003, con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, este mecanismo de selección de funcionarios (claves en la función de implementación de las políticas públicas) fue potenciado. Estas características del Estado chileno constituyen una suerte de “piso mínimo” que no se encuentra presente en igual magnitud en otros casos⁹. Así, por ejemplo, el Estado chileno cuenta con un sistema muy desarrollado de indicadores sociales y económicos que permiten una evaluación empíricamente informada del diseño, implementación e impacto de las políticas públicas. Por sus niveles de institucionalización y autonomía política, las cifras producidas por estas agencias suelen ser aceptadas por todos los actores políticos y por los productores de evidencia de todas las tendencias. En casos como Argentina o Perú, vemos escenarios en los que las cifras oficiales de pobreza o crecimiento económico son sujetas a controversia, por lo que la discusión no se centra en cuáles son las mejores políticas para modificar positivamente estos indicadores sino en la validez misma de los indicadores, percibidos como susceptibles de manipulación política o unidimensionales en el enfoque a partir del cual fueron obtenidos.

Esta fuerte autonomía del Estado chileno, no obstante, ha estado “imbricada” con lo social a través del rol de los partidos políticos. Nuevamente, a una historia extensa de solidez del sistema de partidos hasta 1973, vemos cómo el nuevo período democrático inaugurado en 1990 encuentra a las principales fuerzas políticas pre-dictadura concentradas en coaliciones para la competencia política¹⁰. Como ya hemos señalado en la sección anterior, estas coaliciones se beneficiaron del trabajo de *think tanks*, algunos surgidos durante el gobierno militar, que permitieron dar continuidad o bien reformular las políticas implementadas desde entonces. Ha sido la “división funcional del poder” entre partidos y *think tanks* –durante el tiempo de la Concertación– la que ha llevado a los primeros a concentrarse en la función de obtener réditos electorales en lo político, mientras que a los segundos les ha permitido trabajar el área programá-

9 Sobre el Estado chileno en perspectiva comparada véase Stein y Tommasi (2006); Scartascini y Tommasi (2009); Scartascini, Stein y Tommasi (2009 y 2008), entre otros. Una visión del desarrollo del Estado chileno a lo largo del siglo XX puede verse en Correa *et al.* (2002). Ver también Puryear (1994).

10 Véase, al respecto, Joignant (2010), entre muchos otros.

tica. Esta “relación histórica virtuosa” ha estado ausente en los tres otros casos bajo análisis.

En Argentina, el fracaso del gobierno de Alfonsín hacia finales de la década de 1980 creó un contexto muy favorable a la implementación de una agenda neoliberal, materializada durante el gobierno de Carlos Menem. La fuerza de este programa, favorecido por organismos multilaterales (Felder 2005, Lardone y Donadi 2006) y países del Primer Mundo, permitió en la década de 1990 el fortalecimiento de instituciones públicas, aunque en un clima de pluralismo limitado, donde determinados proyectos alternativos no entran a consideraciones per se¹¹. Es este el período durante el cual se fundan algunas “islas de eficiencia”, tanto en el campo macroeconómico como en el de lucha contra la pobreza.

En el campo económico, el consenso en torno a la fórmula liberal (cuya cúspide fue vivida durante la primera gestión de Domingo Cavallo en Ministerio de Economía); la fluida participación de expertos de organizaciones privadas productoras de conocimiento en el Estado (como la Fundación Mediterránea); y el proceso de modernización y profesionalización del sector público, expresado, por ejemplo, en mejoras en el ciclo presupuestario, los sistemas de información financiera, el marco normativo y las capacidades analíticas para la toma de decisiones, permitieron un avance institucional sustantivo en el Estado argentino. Este avance, no obstante, se vio limitado por la crisis desatada el año 2000 y luego, desde el 2005, por la creciente injerencia del entonces presidente Néstor Kirchner en la toma de decisiones sobre la economía argentina, impulsando un modelo económico alternativo al liberal.

En cuanto al campo de la lucha contra la pobreza, este se institucionalizó con el apoyo y lineamientos de organismos internacionales¹², que buscaban instalar modelos de “gerencia social” modernos, que impregnaran tanto el diseño como la implementación y evaluación de políticas sociales. Ello se plasmó en la creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDS) y el SIEMPRO, ya mencionado en la sección anterior, desde el cual se convocó a diversos expertos en política social que formaban parte de la entonces acotada oferta de saber especializado en la materia. El SIEMPRO se encargaría de proveer de evidencia a la SDS para la toma

11 Sobre las consecuencias de esta “modernización excluyente”, véase Svampa (2005).

12 Véase Naciones Unidas (1995)

de decisiones, por lo que se dio una estrecha relación entre usuarios y productores de conocimiento en el interior del Estado. Además de una cierta participación en la etapa de “agendación”, los expertos comenzaron a involucrarse en el diseño, implementación y evaluación de programas de combate a la pobreza muy alineados con el paradigma difundido por los organismos internacionales.

Sin embargo, a medida que avanzaba la década de 1990, y sobre todo en la segunda mitad de la misma, se inició un proceso de gradual desprofesionalización del manejo de las políticas sociales, con el declive del gobierno menemista y la posterior crisis del 2000, y con ello una disminución de la calidad de las relaciones con el conocimiento experto. Sobrevivirían en adelante algunas islas de eficiencia, en un contexto de deterioro general. Esta tendencia se vería agudizada con la llegada posterior de los Kirchner, quienes personalizarían aun más el manejo de la economía y la política social, dando un menor margen de influencia al conocimiento técnico en la materia. El caso más notorio de injerencia de criterios políticos se dio cuando la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación pasó a manos de la hermana del entonces presidente de Argentina, Alicia Kirchner.

Es importante resaltar que, al tiempo que sucedía esta suerte de proceso de desinstitucionalización dentro del Estado, un conjunto importante de organizaciones fuera de éste comenzaron a consolidar un conocimiento experto en materia de lucha contra la pobreza, generando una masa crítica de profesionales y técnicos que no estaba disponible en los años noventa. Pese a ello, la excesiva personalización que vivió el Partido Justicialista a partir de la llegada de los Kirchner, se convirtió en una traba para su incorporación en el Estado, lo que ha generado una dinámica de alguna manera “subóptima”, donde la mayor profesionalización, especialización y ampliación de la oferta de saber no ha sido capitalizada por la esfera de los tomadores de decisiones gubernamentales (Uña, Lupica y Strazza 2009).

En el Perú, encontramos similitudes con el caso argentino: una tradición institucional débil (incluso menor que la de dicho país) y un alto grado de inestabilidad política¹³. Durante toda la década de 1980, el Estado peruano no solo puso de manifiesto una gran debilidad institucional sino también un manejo altamente politizado y personalista de la política económica, que finalmente llevó al país a una crisis hiperinflacionaria con

13 Al respecto, véase Wise (2004) y Tanaka (1998).

el gobierno del presidente Alan García. Las elecciones de 1990 llevaron inesperadamente al poder a Alberto Fujimori, un *outsider* antipartido: sin un plan de gobierno claro ni técnicos propios de un partido que lo respalde, el gobierno asumió plenamente las políticas del Consenso de Washington y la agenda de reformas y políticas promovidas por organismos internacionales. La gravedad de la crisis facilitó la aplicación de un duro plan de ajuste neoliberal, cuyo éxito en estabilizar el país implicó también el colapso del sistema de partidos vigente hasta ese momento. La estabilización del país permitió reconstruir las capacidades del Estado, por lo menos en algunas áreas, desarrollándose “islas de eficiencia” en las que empezó a formarse una tecnocracia estatal liberal (Abusada *et al.* 2000). En estas islas, espacios relativamente acotados dentro del Estado, se juega en base a reglas distintas a las del resto del aparato estatal, con un mayor peso de la meritocracia, salarios más altos y evaluación del desempeño.

Estas “islas de eficiencia” se concentraron básicamente en las áreas clave vinculadas al manejo de la macroeconomía. El fujimorismo dio cabida a la entrada al Estado a técnicos independientes, muchos de ellos formados en el extranjero y de orientación liberal, que, en interacción con algunas instituciones de investigación económica entonces emergentes, darían forma a la política económica peruana de aquellos años. Si bien el gobierno de Alberto Fujimori fue altamente personalista y con un manejo vertical de las políticas públicas, esta área destacó por alcanzar ciertos márgenes de autonomía política, margen que iría estrechándose a medida que culminaba su segundo gobierno y se hacía necesario recobrar control del aparato estatal –y el presupuesto público– para garantizar una segunda reelección.

Algo similar ocurriría en el campo de la política de lucha contra la pobreza. Mientras que la primera mitad de la década de 1990 se encuentra marcada por un manejo técnico de instancias como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), creado en el marco de los compromisos suscritos por el Estado peruano con organismos internacionales de crédito, la segunda mitad estuvo más bien marcada por la politización y el clientelismo. Si en una primera etapa se crearon sistemas rigurosos de estadística e identificación de las zonas de mayor pobreza como criterio de decisión pública, bajo la atenta supervisión de organismos internacionales, en una segunda etapa estos criterios fueron complementados con objetivos políticos de corto plazo, con miras a las elecciones del año 2000.

En la década posterior, y con el retorno pleno de la democracia, ambas políticas han seguido rumbos disímiles. Mientras que la economía se ha mantenido relativamente estable, se ha mantenido bajo la influencia de técnicos básicamente liberales y ha tenido una dinámica de crecimiento muy importante, la política de lucha contra la pobreza no ha logrado consolidarse de forma similar. Si bien el fuerte control clientelar ejercido durante la década de 1990 no se ha repetido, tampoco ha habido iniciativas de implementar programas sociales ambiciosos, cuestión que llama la atención si consideramos lo que sí ocurre en los demás países. La explicación habría que buscarla en la precariedad del Estado y de los actores políticos, así como en la reticencia de los presidentes Toledo y García a basar su gobierno en convocatorias más amplias y a plantearse metas de gobierno más ambiciosas¹⁴.

Si bien el diseño de las políticas públicas y su eventual implementación y evaluación pueden lograrse a partir de la constitución de oficinas de alto rendimiento profesional y técnico, la implementación de las mismas requiere movilizar al aparato estatal tradicional, así como contar con una voluntad política firme, dispuesta a asumir los costos políticos, y a construir las alianzas necesarias. La dinámica de creación de “islas de eficiencia” ha traído como consecuencia, en el caso peruano, la instauración de un modelo en el que gráficamente podemos ver un “triángulo”: con un vértice superior altamente calificado (en algunos sectores del Estado vinculados al manejo económico y fiscal), pero teniendo por base a una burocracia pobremente profesionalizada y que no se constituye en soporte suficiente para implementar las políticas planificadas desde la cúspide. De otro lado, la debilidad de los partidos hace que prime la inercia, lo que da relativa estabilidad a algunas políticas pero impide la aplicación de políticas sectoriales más complejas.

El caso boliviano era pensado en nuestro planteamiento original como un caso de baja institucionalización estatal. El Estado boliviano ha sido tradicionalmente débil frente a lo dinámico de su sociedad (Gray 2009, PNUD Bolivia 2007), y se puede decir lo mismo de su capacidad para ejercer jurisdicción en todo el territorio. Sin embargo, el mismo constituye un gran ejemplo de la importancia que pueden alcanzar determinadas islas de eficiencia en el interior de un Estado débil, usualmente resultado de

14 Véase, al respecto, Tanaka (2008 y 2005).

reformas institucionales claves en una coyuntura especial, en la que profundas crisis amplían el margen de maniobra con que cuentan los actores. Esto tiene una implicancia de política muy importante, y nos lleva a pensar que no es necesario esperar hasta una “reforma integral” del Estado para lograr avances importantes. La UDAPE, a la que nos hemos referido en la sección anterior, fue una de las instituciones clave en el intercambio entre productores y usuarios de evidencia para políticas públicas durante las décadas de 1990 y del 2000. Fue creada en 1984 y generó una masa crítica de economistas que luego pasaron a posiciones de liderazgo en el sector público (Contreras 1995). La importancia de esta institución se eleva en un contexto en el que la producción académica y universitaria se encontraba fuertemente influenciada por una producción humanista y ensayística, antes que aplicada y orientada al desarrollo de propuestas concretas de política pública.

Con el inicio del gobierno de Evo Morales en el 2005, disminuye la importancia de la UDAPE y primó un proceso más político de toma de decisiones. Las grandes decisiones de política pública se concentran en la Presidencia y Vicepresidencia; la ruta planeada por el actual gobierno –nacionalización, asamblea constituyente y reelección– resta importancia a las decisiones tecnocráticas y aumenta la disputa por poder político dentro del Poder Ejecutivo. Ello, sumado al nivel de polarización vivido en ese país, ha llevado a que la influencia ejercida hacia el gobierno provenga de ideólogos e intelectuales antes que de técnicos y productores de evidencia para políticas públicas.

Como puede notarse, existen en los distintos países instituciones estatales que se convierten en islas de eficiencia desde las cuales las políticas públicas se alimentan de experiencia técnica y evidencia producida en la investigación y evaluación del Estado de sus propias intervenciones. Estas instituciones usualmente aparecen luego de profundas crisis económicas o como resultado de un contexto en que el margen de maniobra gubernamental se amplía como consecuencia de la aparición de una “ventana de oportunidad”. El reconocimiento de estas oportunidades de innovación del aparato público nos lleva a considerar la importancia de ciertas coyunturas especiales que permiten desarrollar ciertas reformas. Es así como se generan casos de países que, pese a presentar un pobre desarrollo institucional estatal en general, logran desarrollar excepcionalmente un mayor nivel de institucionalización que facilita el diálogo con la evidencia.

Sin embargo, también es posible encontrar países que cuentan con mayor capacidad institucional para insertar la evidencia como un criterio fuerte de decisión pública pero que pierden su potencial a raíz de la polarización y la personalización del manejo de las políticas públicas. En ese sentido, la extrema personalización que vive Argentina durante el gobierno de los Kirchner, en medio del debilitamiento del Partido Justicialista y en general del sistema de partidos, es un ejemplo de esta dinámica. Si bien en menor medida, actualmente en Chile, tras el fin del gobierno de la Concertación, existen indicios de personalismo en la gestión gubernamental de Sebastián Piñera, que podrían augurar retrocesos en el intercambio virtuoso en ese país entre productores y usuarios de política¹⁵.

Un punto adicional debe plantearse sobre la cuestión de la evaluación de las políticas públicas en contextos de baja institucionalidad pero con alta disponibilidad de recursos. Un número importante de países de América Latina han integrado en su política de lucha contra la pobreza programas de transferencias directas, con distintos niveles de alcance y éxito según el país en que se llevan adelante. Si bien estas políticas fueron concebidas para una aplicación focalizada en segmentos muy específicos de población, usualmente los más vulnerables a la pobreza, en el contexto del giro a la izquierda en algunos países, como Argentina y Bolivia, se viene ampliando la atención de estos programas hacia categorías de población cada vez más amplias, aunque ello suceda en ocasiones sobre la base de recursos limitados temporalmente¹⁶. Sin embargo, las evaluaciones técnicas de una política que parece presentar problemas de sostenibilidad pasan a un segundo plano, por el momento, en un contexto coyuntural de gran abundancia de ingresos fiscales y de gobiernos con una propuesta política que enfatiza la importancia de una mejor distribución de la riqueza. En suma, el contexto económico global también influye en la receptividad de los políticos a las advertencias técnicas de problemas de mediano y largo plazo que pueden estar en incubación.

15 Sobre algunos límites y desafíos del modelo chileno, véase Altman y Luna (2010); sobre las elecciones del 2009 y el triunfo de Piñera, véase Morales y Navia (2010).

16 Mientras que en el caso boliviano las transferencias se realizan sobre la base de los recursos obtenidos por el gas (cuyas reservas han dejado de ser exploradas por el retiro del capital privado de la industria y ante la falta de capitales estatales para suplir la labor de exploración), en Argentina lo hacen a partir del fondo obtenido tras la nacionalización de los fondos de pensiones.

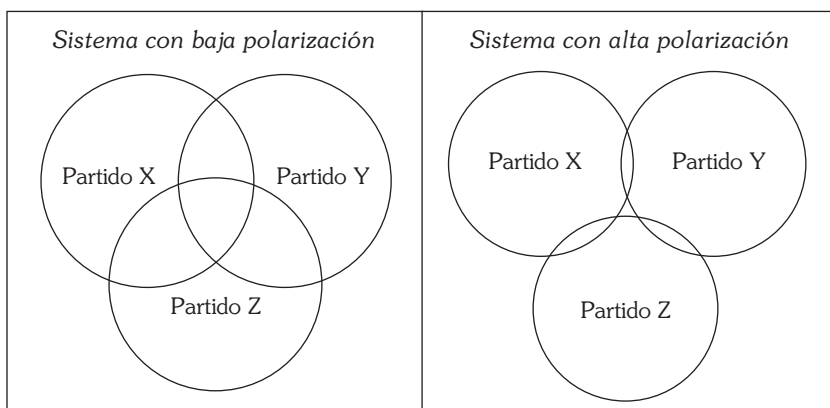
IV. POLARIZACIÓN POLÍTICA, APRENDIZAJES “TRAUMÁTICOS” Y CONSENSO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como sucede con la variable institucional, la importancia de la polarización política como variable que afecta el uso de evidencia para políticas públicas se ha confirmado. Nuestro planteamiento inicial señalaba que en aquellos sistemas políticos en los que existieran mayores puntos de consenso ideológicos y programáticos entre las principales fuerzas políticas se generaría un contexto más favorable a la inclusión de evidencia como criterio para la elaboración de políticas públicas. Estos espacios de convergencia permitirían centrar el debate político y los esfuerzos gubernamentales en torno a las posibilidades técnicas de diseño y aplicación de las políticas, antes que en su orientación ideológica. Al mismo tiempo, esta mayor convergencia hacia el centro haría que aquello que es reconocido como evidencia estuviera menos sujeto a controversia.

Por supuesto, no se trata de apuntar a consensos absolutos. El disenso es no solo inevitable sino necesario dentro de la política en un marco pluralista y democrático. Lo importante para nuestro planteamiento, en todo caso, es que las áreas de convergencia no difieran demasiado en proporción de aquellas que separan las visiones de los partidos. El gráfico 2 resume este enfoque.

Gráfico 2

DIAGRAMAS DE CONVERGENCIA ENTRE PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA



La investigación de los casos nacionales, sin embargo, ha permitido detallar los mecanismos mediante los cuales la variable ideológica afecta el ciclo de producción de políticas.

Un primer punto importante por destacar es la suerte de “aprendizaje traumático” que en todos los países significó el agotamiento tanto del modelo económico nacional-popular estatista (Garretón *et al.* 2004) como del paradigma neoliberal y el “giro a la izquierda” de algunos países de la región.

A través de la experiencia de los países considerados en esta investigación es posible encontrar una suerte de patrón en la evolución de la polarización política y en su efecto sobre el rol de la evidencia en la elaboración de políticas públicas. Periodos de profunda crisis económica como consecuencia de los límites de un modelo específico de políticas públicas llevan posteriormente a una suerte de proceso de “disciplinamiento” social y político, que lleva a la reducción drástica de la polarización política y a la construcción de un amplio consenso de políticas en una dirección contraria a las entonces desprestigiadas. Usualmente, una vez que estas nuevas políticas alcanzan esta suerte de hegemonía, el debate ideológico es dejado de lado y el desarrollo técnico de estas políticas puede darse sin mayores resistencias. Con ello, la calidad de la relación entre productores y usuarios de evidencia parece aumentar también (Repetto *et al.* 2005, Uña *et al.* 2009). Sin embargo, el costo de este modelo de construcción de políticas públicas es que se reduce de forma importante el pluralismo político y, con ello, también las fuentes de evidencia que se consideran legítimas y pertinentes, pues no existen espacios para aquellos productores de evidencia que no den soporte a las políticas reconocidas como las más adecuadas por el consenso general. En el extremo, esta indisposición a aceptar puntos de vista diferentes puede asumir un carácter excluyente con tintes autoritarios.

Nuevamente, la polarización aumenta cuando el modelo vigente entra en crisis, y cuando empieza a surgir una alternativa, así sea laxamente definida. En ese ambiente, se renueva la ideologización, y el diálogo entre política y evidencia se deteriora. Idealmente, se debería llegar a un consenso a partir de mantener lo que funciona y corregir lo que no; no obstante, en tanto la polarización política gana espacio, el debate se puede ideologizar a tal punto que solo las fórmulas refundacionales se hacen legítimas. Argentina es el caso paradigmático de cómo, pese a tener capacidades institucionales y de producción de conocimiento de alto nivel,

la polarización lleva a que las mismas sean soslayadas a favor de criterios político-ideológicos.

Otra variable relevante para entender la polarización es la dinámica de la competencia partidaria. Países con sistemas de partidos más fuertes y menos volátiles ayudan, si no a generar consensos, a crear vetos recíprocos que permitan evitar bandazos de política muy grandes. Sin partidos fuertes, la política se personaliza y se hace más volátil e imprevisible; esta es una de las razones que explica el movimiento pendular de las políticas públicas en algunos de nuestros países.

Un ejemplo claro de esta dinámica se encuentra en la historia Argentina de las últimas décadas. La profunda crisis económica dejada por el presidente Alfonsín a finales de los años ochenta marcó el fin de las políticas de fuerte intervención estatal en la economía, en un país en el que el Estado había cumplido desde mediados de siglo un papel preponderante en la provisión de bienes y servicios. La crisis hiperinflacionaria de 1989 expresó de manera cruda la necesidad de implementar reformas e inclinó la balanza de forma decisiva a favor de reformas de libre mercado. Este contexto de profunda crisis abrió las puertas al gobierno de Menem para iniciar ambiciosas y radicales reformas liberales, las mismas que tuvieron el sustento de una amplia coalición de actores y sectores. En ese sentido, no solamente el Partido Justicialista y sus aliados –entre los cuales se encontraban exponentes de clara orientación liberal– se alinearon detrás del liderazgo presidencial, sino que además gran parte de la oposición coincidía en que era prioritario impulsar esas líneas de reforma. Eso configuró un entorno de muy reducida polarización y acuerdo extendido, del que también fue participe un sector de los productores de conocimiento, fundamentalmente de aquellos adherentes a los postulados del Consenso de Washington y el paradigma neoliberal. Por entonces, aún los ecos de las hiperinflaciones de 1989 y 1990 brindaban un marco propicio para evitar polarizar posiciones. Fue en este contexto que el ministro de Economía Domingo Carvallo, en estrecha colaboración e intercambio con el centro de investigación Fundación Mediterránea, inauguró una nueva época de fluida colaboración entre técnicos liberales y política¹⁷.

El consenso logrado en torno a las políticas neoliberales, sin embargo, no duró mucho tiempo. La segunda parte de la década de 1990 estuvo

17 Sobre estos temas, véase Palermo y Novaro (1996), Torre (1998), entre otros.

marcada por una creciente polarización, a medida que se hacían más evidentes los efectos sociales negativos de las reformas y se ingresaba, hacia finales de la década, a un proceso de recesión. Así, las medidas tomadas por Menem no lograron sostenerse en el tiempo, posibilitando el triunfo de la oposición en las elecciones de 1999. La crisis fue de tal magnitud que no logró resolverse, y finalmente ocasionó una crisis política que acabó con el gobierno de De la Rúa. Sin un rumbo claro para salir de la crisis, la relación entre políticas y evidencia se debilitó y la política pública se enfocó en medidas de corto plazo. Sin poder aplacar la crisis económica y con la profundización de las protestas sociales, De la Rúa se vio obligado a renunciar. El escenario en términos partidarios no pudo ser peor: la desaparición del radicalismo de la escena política y la fragmentación del justicialismo. Es en esta coyuntura donde aparece el liderazgo personalista, antineoliberal y fuertemente polarizador de Néstor Kirchner¹⁸. Como hemos visto en la sección anterior, el personalismo de Kirchner, continuado por su esposa Cristina Fernández en un segundo período, llevaría a un uso subóptimo de las capacidades técnicas disponibles en el país, bien sea en centros de investigación o en el propio Estado. Es el “matrimonio presidencial” el que decide los principales asuntos en política macroeconómica y política social, dejando poco espacio para los aportes de productores y traductores¹⁹.

Muy parecido al caso argentino en lo que atañe al rumbo de la polarización e ideologización política, pero aun más extremo, encontramos al caso boliviano. Bolivia pasó por un “aprendizaje por trauma” tras la crisis hiperinflacionaria del gobierno de Siles Suazo, que generó consensos en torno al modelo neoliberal que empezó a aplicar el presidente Paz Estensoro en su tercer gobierno, en la segunda mitad de los años ochenta. Al igual que en el caso argentino, la crisis boliviana expresó en su momento el agotamiento del modelo estatista hasta entonces imperante en la economía, y preparó el terreno para un drástico viraje en la economía llevado a cabo por el Poder Ejecutivo (Morales 1994).

El gran consenso político en torno a las políticas neoliberales se sostuvo sobre la base de la solidez del sistema de partidos boliviano de la

18 Véase, al respecto, Torre (2003), Novaro (2006 y 2003), Abal y Suárez (2002), entre otros.

19 Sobre los últimos años en Argentina, véase Novaro y Palermo, comps (2004) y Levitsky y Murillo (2005).

época, y tuvo su expresión más clara en la “democracia pactada”. El establecimiento de pactos de gobernabilidad permitió reducir la polarización entre las principales fuerzas políticas de la época y con ello se concentraron los esfuerzos gubernamentales en generar modelos y formas específicas para aplicar las políticas de estabilización de la economía boliviana. Es así que en este período se genera la oportunidad para llevar a cabo algunas reformas institucionales (Gray Molina, Jiménez y Pérez de Rada 1999) que facilitaron la relación entre productores y usuarios de evidencia para políticas públicas, como con la creación de la UDAPE. Esta institución resultó clave en el plan de estabilización implementado a partir de 1985, mediante la aplicación del Decreto Supremo 21060.

Sin embargo, el fuerte consenso político en torno a estas políticas tuvo como contracara una importante reducción del pluralismo político: no existía otro modelo considerado como viable que no fuera el neoliberal. Ello condicionó, en parte, que el crecimiento de la oposición a las reformas neoliberales se diera por fuera del sistema de partidos entonces vigente, dando lugar al liderazgo de Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo.

El desgaste del modelo llevó a su continuo deterioro desde el 2003 (Gray Molina y Chávez 2005), hasta que finalmente colapsó en el 2005. Así, un segundo trauma en el caso boliviano se dio con la crisis de los gobiernos de Sánchez de Losada (2002-2003) y Mesa (2003-2005), lo que posibilitó un “giro a la izquierda” con el triunfo del presidente Evo Morales. Su gobierno ha reconducido el péndulo de la orientación de las políticas hacia el margen izquierdo, en un escenario institucional precario y fuertemente personalizado alrededor del presidente, en el que la polarización política es creciente²⁰.

En este marco, la importancia de la UDAPE y de otros centros de alta tecnificación en el interior del Estado disminuyó, y prima un proceso de decisión fuertemente concentrado en el presidente y vicepresidente. Bolivia, además, se aleja de la influencia de organismos internacionales que promovían la aplicación de políticas liberales y ofrecían el soporte técnico y el conocimiento para llevarlas a cabo. Ayudado por la relativa autonomía financiera alcanzada por los ingresos fiscales por concepto de

20 Sobre estos temas, véase, entre otros, Centellas (1999); Crabtree (2005); Crabtree y Whitehead (2001); Crabtree, Gray y Whitehead (2009); Mayorga, F. (2008); Mayorga, R. (2004 y 1997); Lazarte (2005); Toranzo (2006).

la exportación de gas, el gobierno tiene mayor margen de maniobra para buscar rutas alternativas de política. El lugar que ocupaban hasta entonces instituciones como la UDAPE, organismos internacionales o algunos *think tanks* liberales es ocupado hoy por algunas ONG cercanas al MAS y que se han convertido en fuentes de personal de gobierno (Toranzo 2009). Sin embargo, los roles que asumen estos funcionarios se encuentran más próximos a las funciones políticas que al diseño de políticas públicas. Al mismo tiempo, crece la influencia de intelectuales e ideólogos, importantes en términos de la conducción política del proceso boliviano pero no orientados a la implementación de políticas públicas específicas. No emerge, por tanto, una nueva tecnocracia de orientación alternativa, pues la agenda política actual de confrontación entre modelos tendría un carácter básicamente movilizador y refundacional.

En el Perú, la polarización política llegó a su máximo en la década de 1980, cuando comenzaron a perfilarse dos bloques de política: uno muy a la izquierda, alrededor de Izquierda Unida, y uno liberal, alrededor del Partido Popular Cristiano y Acción Popular, que hacia finales de la década se vincularía al liderazgo de Mario Vargas Llosa. El primer gobierno del Partido Aprista Peruano, con Alan García a la cabeza, pretendió levantar banderas antiimperialistas y revolucionarias e implementó políticas de estímulo a la demanda y redistribución, que generaron una profunda crisis económica e hiperinflacionaria que dejó como saldo la debacle y el desprestigio de un modelo económico con fuerte intervención estatal. Ello llevaría a un primer aprendizaje traumático en el Perú contemporáneo, muy similar al ocurrido en Argentina con Menem o en Bolivia con Paz Estenssoro: el país terminó abrazando el proyecto neoliberal que implantaría el “outsider” Alberto Fujimori, en medio de un marco autoritario tras el colapso del sistema de partidos. Este proyecto, cabe resaltar, fue recogido por Fujimori y Cambio 90 – Nueva Mayoría, un “partido” sin programa ni equipos que tuvo que descansar en la influencia de redes políticas de derecha y organismos internacionales para poder llevar adelante estas reformas, tal como hemos señalado en la sección anterior.

La fuerte hegemonía que alcanzó el proyecto neoliberal, sobre todo luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, permitió al gobierno de Fujimori avanzar en la implementación de reformas estructurales sin enfrentar oposición. Pese a su naturaleza autoritaria, el gobierno contó con un gran respaldo popular, ante una aparente incapacidad de los partidos políticos para hacer frente de forma efectiva a la crisis económica. De la mano de

organismos internacionales, el gobierno de Fujimori logró articular una tecnocracia de alto nivel en el sector económico, que mantuvo cierto margen de independencia política. Con la certeza de hacia donde debían dirigirse las reformas, la economía fue dirigida por tecnócratas sin filiación partidaria, muchos de ellos provenientes del extranjero (Conaghan 1998). Uno de los *think tanks* liberales más importantes en el campo económico, el Instituto Peruano de Economía, se fundó en esos años con la intención de servir como centro de pensamiento que ofreciera insumos para plantear las reformas liberales (Tanaka, Vera y Barrenechea 2009).

La caída del gobierno de Alberto Fujimori, en el 2000, significó un segundo “trauma”; no obstante, a diferencia de aquel que vio emerger a Fujimori en 1990, este trauma no fue de carácter económico. Pese a dejar una economía recesada, en el marco de la crisis internacional 1998-2002, los principales actores políticos convergieron en mantener el modelo económico inaugurado en los noventa (lo que nos aleja de los casos argentino y boliviano); no obstante, el fin del fujimorismo conllevó cierta polarización política que terminó desacreditando a los técnicos liberales de los noventa más directamente asociados al gobierno saliente, desprestigiado por su autoritarismo, escándalos de corrupción y violaciones a los derechos humanos. Esto abrió cierto espacio, aunque limitado, para que los espacios dejados por tecnócratas liberales fueran ocupados por técnicos de izquierda, especialmente durante el gobierno del presidente Toledo.

Pero ni la tecnocracia liberal ni la de izquierda tienen representación política, y ambas son vistas con desconfianza por la élite política. La primera es percibida como parte de una “tecnocracia fujimorista reciclada”; la segunda, como representante de una izquierda sin respaldo electoral, que intenta indebidamente ganar poder desde su control de universidades, ONG y otras instituciones. En ese marco, tenemos en el caso peruano una continuidad básica de las políticas de la década de 1990 con los gobiernos de Toledo y García, más por inercia y debilidad de estos que por convicción profunda, en medio de cierto grado de polarización en el debate político y una gran incertidumbre por la inestabilidad del sistema político. Las elecciones presidenciales del 2006 parecieron graficar bien esta situación (Tanaka y Vera 2010, 2007). El problema con todo esto es que la toma de decisiones de política pública pasa cada vez menos por un debate público entre grupos políticos representativos, y se define por inercias, mareas de opinión de pública, cuando no por la presión de grupos de interés y poderes de facto.

El caso de Chile es relativamente distinto a los otros presentados, acaso porque la fortaleza de los partidos políticos ha evitado escenarios continuos de polarización y ruptura, luego de la transición a la democracia desde el gobierno militar. El país vivió un proceso de enorme polarización política durante los años setenta, que se combinó con una severa crisis económica. El gobierno de la Unidad Popular (1971-1973), encabezado por el presidente Salvador Allende, acabó con un golpe de Estado que llevó a la dictadura militar del general Augusto Pinochet (1973-1990)²¹. La dictadura militar, de casi dos décadas de duración, llevó a la convergencia de la derecha y la izquierda en torno a posiciones liberales, en el marco de una transición política que concede grandes poderes de veto a las fuerzas conservadoras. La Concertación, la alianza partidaria que resultó de esta amplia convergencia, fue la protagonista principal de la política chilena en adelante²².

Como ya hemos señalado antes, la producción de políticas dentro de la Concertación resulta de una división del trabajo en su interior, en la que los *think tanks* partidarios se encargan de generar el sustento técnico de las propuestas de política pública y los partidos se encargan de conseguir los votos y apoyos políticos necesarios para su puesta en marcha. Resulta interesante destacar cómo la competencia electoral ha estado en estrecha relación con la formación de propuestas técnicas para políticas públicas, lo que se expresa en la fundación de algunos *think tanks* como plataforma de campaña durante los procesos electorales. Es el caso de Chile 21, fundado como plataforma programática de campaña de Ricardo Lagos y que congregó a un grupo de intelectuales y técnicos de todos los sectores de la Concertación para el desarrollo del programa de gobierno.

La importancia del elemento técnico en el debate electoral chileno es posible en tanto que existe un amplio consenso acerca de la dirección general que deben tomar las políticas públicas, por lo que las principales diferencias se manifiestan en cómo alcanzarlas. Las últimas elecciones presidenciales fueron muy elocuentes de esta tendencia, pues el candidato de oposición Sebastián Piñera centró su mensaje en un manejo más eficiente y en propuestas de mejora técnica en algunas políticas de gobierno, mas no en su modificación sustancial y menos aun en una eventual refundación política.

21 Véase Huneus (2000).

22 Sobre la transición chilena y sus legados, véase, entre muchos otros, Menéndez-Carrión y Joignant, eds (1999).

V. POLÍTICA MACROECONÓMICA Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: CONTINUIDADES EN UN ESCENARIO DE CAMBIO

Como se señaló en nuestra hipótesis inicial, consideramos que las relaciones entre productores y usuarios de políticas en los campos específicos de política macroeconómica y lucha contra la pobreza serían un campo privilegiado para observar cómo se relacionan las variables de análisis que estudiamos en los diferentes países.

Tal como queda descrito en la sección anterior, resulta acertado proponer que menores niveles de polarización constituyen escenarios más propicios al intercambio entre hacedores de política y conocimiento experto. Sin embargo, si bien es cierto que las fuentes de conocimiento en las que se respaldan los políticos varían mucho según su orientación ideológica, es importante resaltar que el grado de polarización ideológica afecta la orientación de las políticas en grado menor de lo que habíamos previsto originalmente. En general, y sobre todo haciendo una comparación con el escenario político de los años setenta y ochenta, las políticas de manejo macroeconómico y de lucha contra la pobreza tienden a mantener importantes coincidencias entre países.

Durante gran parte del siglo XX, estuvo vigente en América Latina un modelo de desarrollo basado en una amplia política distributiva y una gran expansión de las funciones estatales. El Estado participaba de la producción y se convertía en el protagonista principal de las economías nacionales, guiadas por la política de industrialización por sustitución de importaciones. Posteriormente, sin embargo, los países de la región ingresaron en agudos procesos inflacionarios y las finanzas estatales se quebraron con la llegada de la crisis de la deuda. Ante este escenario de profunda crisis (Cavarozzi 1996), apareció como alternativa un conjunto de políticas orientadas a la liberalización económica y a limitar la intervención estatal, lo que John Williamson (1990 y 2005) llamaría “Consenso de Washington”, que finalmente marcaría el “giro neoliberal” en la región.

Las reformas fueron, en muchos sentidos, en una dirección diametralmente opuesta a la seguida por las políticas vigentes hasta entonces. Las políticas de ajuste fiscales y la consiguiente escasez de recursos hicieron inviábiles políticas de protección universal de la ciudadanía, y el énfasis pasó a estar puesto en la atención focalizada en los grupos más vulnerables y en la compensación por las penurias que implicó el cambio estructural.

Desde entonces, se puso mucha atención a mejorar la oferta de servicios públicos en las zonas más deprimidas del país, buscando registrar y evaluar los avances mediante indicadores precisos en áreas clave (desnutrición infantil, mortalidad materna, entre otros). Este cambio en la orientación de las políticas, como es claro, fortalece el papel de técnicos y especialistas y reduce el papel de cuadros y militantes partidarios tradicionales.

La aparición, a lo largo de la presente década del 2000, de gobiernos que planteaban una fuerte disidencia a nivel discursivo con respecto al modelo neoliberal, hacía prever cambios sustanciales en la orientación tanto en la política macroeconómica como en materia de lucha contra la pobreza. Sin embargo, este no parece ser el caso, o por lo menos no en el grado esperado. Por un lado, ciertos principios macroeconómicos instalados junto a las reformas de los años ochenta y noventa, como el mantenimiento del equilibrio fiscal y de bajas tasas de inflación, parecen haberse extendido con un grado de amplitud suficiente como para mantenerse incuestionados, aun en países en proceso de cambio político. Por otro, se ha mantenido la vigencia de las políticas “focalizadas”, en particular las transferencias directas de dinero a grupos de población, como estrategia de lucha contra la pobreza. A este sistema, sin embargo, se ha introducido tendencias universalistas a través de la entrega masiva y temporalmente ilimitada de cheques o bonos, como en los casos argentino y boliviano, que involucran a grupos cada vez más amplios de población²³.

Los avances en el logro de metas redistributivas y de mejoras en la calidad de vida de la población nos llevan a la importancia de atender el desarrollo de capacidades institucionales del Estado, dentro de las cuales está la capacidad de alimentarse de conocimiento basado en evidencia, cuestión tan importante como la construcción de una coalición política que respalde el logro de esos objetivos. Menores capacidades conducen a la aplicación de políticas públicas menos complejas y menos eficientes (PNUD 2007, PNUD e IDEA 2007). En definitiva, diseñar e implementar un programa de entrega de cheques a un conjunto predefinido de beneficiarios supone un esfuerzo de transformación institucional menor que el que exigiría mejorar los servicios de atención universal en salud o educación, y que formaban parte de la oferta tradicional de la izquierda.

23 Sobre los giros a la izquierda, desde diversas perspectivas, véase Castañeda y Morales (2008), Cameron y Hershberg (2010) y Weyland *et al.* (2010).

Respecto al financiamiento económico de estas medidas, la abundancia de recursos –en épocas de alza del precio internacional de las materias primas– es claramente la que ha hecho posible la sostenibilidad de las políticas de “redistribución universal focalizada” realizada en los últimos años. Mientras este contexto se mantenga estable, parecen existir escasos incentivos para políticas públicas en otra dirección y para atender a la evidencia que sugiere que su sostenibilidad en el tiempo no se encuentra asegurada.

El tema de la sostenibilidad de las políticas sociales es importante porque se ha imbricado con la naturaleza política de los proyectos que las promueven. Así, un balance equilibrado de la sostenibilidad de las medidas debiera prestar atención a cómo las organizaciones internacionales durante los noventa vendieron paquetes de medidas “coherentes” basadas en la perspectiva liberal: por un lado, promovía cuentas estatales depuradas y, por otro, otorgaba financiación a los programas sociales focalizados. No obstante, el modelo “neoliberal” no ha podido sanear los cuestionamientos que en torno al déficit en lo social y redistributivo aún genera, queda la pregunta sobre cuán coherentes son los proyectos alternativos que se promueve hoy día: a la par que redistribuyen masivamente a través de los ingresos de sus respectivos “booms” (temporalmente limitados al alza en la demanda del mercado internacional), sufren serios problemas de descapitalización y conatos inflacionarios que debilitan el sistema macroeconómico. Si bien estas nuevas políticas no son un “retorno al pasado” (en tanto que no reclaman una nueva “macroeconomía del populismo”), el fuerte énfasis redistributivo no deja en claro cómo se sostendría una política de lucha contra la pobreza en el largo plazo. Por supuesto, ello se ha dado en el marco de un debilitamiento de las relaciones entre conocimiento técnico y elaboración de políticas públicas, que de otra manera pondría de manifiesto estas limitaciones. Este sería el caso de Argentina y, sobre todo, de Bolivia.

En Perú, encontramos los intentos menos ambiciosos de generar una política redistributiva universal. En principio, se podría señalar que es la naturaleza “liberal” del gobierno de García la que lo lleva a desconfiar de los mecanismos universales; no obstante, casos como los gobiernos de la Concertación en Chile –que dentro de un estricto modelo de libre mercado han realizado importantes entregas de bonos– nos llevan a preguntarnos por mejores explicaciones. Creemos que la manera en que se desarrolla el ciclo de las políticas públicas en el Perú, a través de redes informales, no

de una burocracia o actores políticos fuertes, ha favorecido la continuidad de ciertas áreas del Estado –donde se ganaron capacidades en los noventa– pero a costa de mantener una gran debilidad en el aparato público en general. Así, la combinación entre redes tecnocráticas fuertes en las alturas sin un correlato similar en el resto del Estado (caracterizado por instituciones débiles y sin grandes capacidades decisorias) es lo que explicaría por qué, en la actualidad, no se cuenta con una política social ambiciosa. Producto de ello es que se mantiene la herencia de los noventa²⁴: sigue teniendo preeminencia la cooperación internacional en impulsar programas de lucha contra la pobreza, basada generalmente en una política de “mínimos” y sin mayor interés por crear legitimidad política masiva para el gobierno (tal cual se ha hecho en los tres otros países). Finalmente, los problemas de implementación siguen siendo agudos y nos acercan al caso boliviano²⁵.

VI. RECOMENDACIONES: ¿CÓMO APROXIMAR EL CONOCIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Como corolario de los hallazgos, retomemos nuestro argumento general. En este informe, hemos encontrado que el uso de evidencia por parte de tomadores de decisiones depende del desarrollo institucional del Estado y de las instituciones productoras de evidencia. En efecto, una mayor profesionalización de los funcionarios públicos y un mayor grado de especialización de los productores de evidencia, que los acerque a la investigación aplicada, resultan muy importantes. Igualmente, para mediar entre productores de evidencia y hacedores de política pública es importante la presencia de periodistas apropiadamente capacitados y especializados, que publiciten los beneficios de determinados rumbos de política y que promuevan puntos de vista alternativos e independientes ahí donde se hace necesario un cambio. Una forma de conectar ambos espacios, insuficientemente atendida hasta el momento, es el mercado de las consultorías, cuyo desarrollo es insuficiente en algunos países, y que requiere adquirir mayores grados de transparencia.

24 Sobre la misma, revítese Vázquez *et al.* (2001).

25 Para una visión actual del panorama de la pobreza en el Perú, véase Trivelli (2010).

Observando la experiencia de los países estudiados, queda claro que existen momentos o coyunturas que permiten innovaciones institucionales audaces, que a su vez facilitan la creación de instancias u organismos de alta profesionalización, facilitando de este modo la relación entre hacedores de política y generadores de conocimiento experto. Este hallazgo determina que, en materia de desarrollo institucional, sea posible tomar atajos para generar espacios de alta tecnificación en el Estado, aun en contextos de precariedad general²⁶.

Junto a la variable institucional, el estudio planteó inicialmente la importancia del grado de polarización existente en un determinado sistema político. Esta hipótesis resultó cierta en líneas generales. En efecto, países y épocas que muestran una tendencia mayor hacia la convergencia programática que hacia la polarización se mostraron como escenarios más propicios para el desarrollo técnico. Sin embargo, con la excepción de Chile, en donde parece más firme un consenso en torno a políticas de mercado complementadas con políticas sociales eficaces, en los demás países todavía hay mucha inestabilidad política, con un ciclo en el que se pasa de un tipo de política a otra después de episodios traumáticos, en los que un determinado modelo económico genera profundas crisis o costos sociales, generando el predominio de una corriente de pensamiento, con el costo de una reducción del pluralismo y de los márgenes de deliberación política.

Ello nos lleva al tema de los partidos políticos, elemento no introducido en nuestra hipótesis inicial pero que probó ser de suma importancia para vincular el conocimiento al ciclo de producción de políticas públicas. Podemos encontrar escenarios de relativo avance en materia institucional y baja polarización, pero donde la ausencia de estos actores estratégicos lleva a pobres avances en el diálogo de evidencia y en el diseño e implementación de políticas públicas. La ausencia de partidos y *think tanks* partidarios genera lógicas personalistas y aumenta la influencia de poderes fácticos y redes informales en las decisiones políticas; de ahí que tanto la izquierda como la derecha política –ambas preocupadas por las influencias “indebidas” de los grandes empresarios y de los intereses corporativos respectivamente– debieran promover su institucionalización.

26 Y así evitar la “fracasomanía” de la que hablaba Albert Hirschman. Al respecto, véase Bianchi (2004).

Sobre estas bases, delineamos algunas recomendaciones que puedan mejorar el diálogo entre productores de evidencia y autoridades y funcionarios.

En primer lugar, se requiere fortalecer y profesionalizar la producción académica independiente, orientada a desarrollar aplicaciones prácticas concretas. Si bien la investigación teórica es importante, se percibe un desbalance entre la reflexión general y la generación de conocimiento directamente útil para funcionarios y autoridades. Una opción en la línea de una aproximación entre productores y usuarios está en la consolidación de la consultoría como espacio profesional, y la necesidad de potenciarla para que funcione de manera más transparente, competitiva y abierta. El papel que podría jugar la cooperación internacional en este sentido es fundamental: garantizar márgenes amplios de transparencia y pluralismo en las investigaciones o consultorías que financia, que tengan en cuenta las necesidades del propio Estado (y no exclusivamente los intereses de quien coopera), así como reglas de juego que promuevan la excelencia y evite la generación de un grupo privilegiado de consultores en desmedro de otros.

Una segunda recomendación enfatiza la importancia del mejoramiento de capacidades de todos los actores vinculados al proceso de formulación de políticas públicas. En la medida que hemos hallado que los partidos son importantes, hay que promover los partidos y a *think tanks* partidarios, claves en la generación de sus aspectos programáticos. Los mismos podrían generar una cantera de técnicos tanto para el gobierno y las actividades de diseño e implementación, como para la oposición en sus actividades de seguimiento y fiscalización. Gobierno y oposición también se verían potenciados en sus actividades parlamentarias, a través de servicios de asesoría calificados. Lo programático reduce el margen de acción de grupos de interés, la captura de *lobbies*, poderes de facto, redes informales de política, personalismo de los políticos, etc. Están también los periodistas y comunicadores, que deben elevar su calidad y preservar su independencia; y la necesidad de fortalecer las capacidades burocráticas y desarrollar una lógica de carrera pública profesional dentro del Estado.

Una tercera recomendación apunta a los lineamientos que debiera seguir el fortalecimiento institucional. En primer lugar, este pasa por reconocer la íntima relación que para el mismo tienen la polarización política y las ideologías trabajadas en este informe. Así, en primer lugar, cualquier esfuerzo de fortalecimiento institucional debiera preservar los máximos niveles de pluralismo, basándose en el reconocimiento de la validez de las varias formas de interpretar la evidencia desde distintas perspectivas

políticas. El reconocimiento de la legitimidad que tiene la competencia política –a través de partidos, movimientos, grupos de interés de diversa ideología, etc.– es inherente al proceso de formulación de políticas en países democráticos. Estos grupos siempre estarán en pugna en torno a la evidencia: no existe algo así como evidencia imparcial u objetiva, o, en todo caso, los márgenes de la misma están permanentemente en discusión. En tanto la política existe, los modelos de desarrollo existen y siempre habrá debate. Habría que educar al Estado en no asumir la interpretación de la evidencia bajo criterios unilaterales, sino plurales.

En segundo lugar, y en línea con el argumento de la importancia de las coyunturas, habría que aprovechar las mismas para crear instituciones de punta en el Estado –al menos sectorialmente– y tratar de protegerlas de los vaivenes políticos, generando políticas de Estado de largo plazo. Un ejemplo de dichas instituciones son la UDAPE, en Bolivia, y el IPEA, en Brasil. Las mismas debieran mantener un diálogo plural con múltiples productores de evidencia. En ese sentido, una mirada estratégica en identificar instituciones-clave y coyunturas favorables a la intervención es fundamental.

En tercer lugar, y en lo que concierne al mejoramiento de las capacidades del Estado, encontramos que en la base de cualquier mejora en la relación con la evidencia está el mejoramiento de las capacidades estatales para procesarla. Así, en la experiencia peruana, encontramos que la mejora del sistema de información del Estado en indicadores de pobreza fue el primer paso que tuvieron que dar los expertos en el tema para involucrar al Estado en proyectos de erradicación de la misma. En Chile, los indicadores producidos por el Estado han llegado a ser reconocidos como válidos por los principales actores estratégicos. En ese sentido, es importante contar con una base mínima estadística que todo el mundo reconozca como válida y cuya confiabilidad se pueda dar por sentada.

Como cuarta línea de recomendaciones, si bien la polarización es un fenómeno que escapa a cualquier capacidad de intervención, habría que promover que la misma no se traduzca tan rápidamente a nivel técnico. Los técnicos debieran construir defensas que reduzcan los márgenes de incertidumbre política mediante la conformación de comités consultivos plurales y transversales a los distintos gobiernos. Para ello, el rol de los traductores en elevar el nivel del debate público y reducir la polarización es fundamental, de tal forma que no prime solo lo ideológico sino también lo programático.

En quinto lugar, las políticas macroeconómica y de lucha contra la pobreza requieren poder ser sostenidas en el tiempo para alcanzar sus objetivos. Para ello, no solo es importante la institucionalidad burocrática sino la generación de políticas de Estado, reconocidas por todos los actores del sistema político, las cuales tienen que ser coherentes y estables a lo largo del tiempo. Los actores llamados a asumir estas políticas son los partidos y *think tanks* que permitan que todo el “cuerpo estatal” logre niveles aceptables de capacitación en la ejecución de los programas, y que construyan los acuerdos y el consenso necesario para fijarse y lograr metas ambiciosas.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan Manuel y Julieta SUÁREZ CAO

2002 “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”. En: Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (Comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

ABUSADA, Roberto *et al.* (Eds.)

2000 *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: CIUP-IPE.

ACUÑA, Carlos y Fabián REPETTO

2007 *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

ALTMAN, David y Juan Pablo LUNA

2010 “Chile: ¿institucionalización con pies de barro?”. En: Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (Eds.). *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BANCO MUNDIAL

1997 *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C.

BIANCHI, Ana María

2004 “Albert Hirschman in Latin America: Notes on Hirschman’s Trilogy on Economic Development”. Documento inédito.

CAMERON, Maxwell y Eric HERSHBERG (Eds.)

2010 *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner Pub.

CAMOU, Antonio

2006 “El saber detrás del trono”. En: Garcé, A. y G. Uña (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

CASEN, Cecile y Paulo RAVECCA

2009 *Las ciencias sociales en el debate político boliviano: el ejemplo del “Estado plurinacional”*. Documento de Trabajo. La Paz: CEBEM.

CASTAÑEDA, Jorge y Marco MORALES (Eds.)

2008 *Leftovers. Tales of the Latin American Left*. Nueva York: Routledge.

CAVAROZZI, Marcelo

1996 *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

CENTELLAS, Miguel

1999 “The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997”. Ponencia preparada para la 57th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 15-17 de abril.

CENTENO, Miguel Ángel

2009 “El Estado en América Latina”. En: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, mayo, pp. 11-31.

COCIÑA, Matías y Sergio TORO

2009 “Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena”. En: Mendizábal, E. y K. Sample (Eds.). *Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: ODI – IDEA, pp. 98-126.

CONAGHAN, Catherine

1998 “Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life”. En: Centeno, Miguel Ángel y Patricio Silva (Eds.). *The Politics of Expertise in Latin America*. Londres: Macmillan.

CONTRERAS, Manuel

1995 *Building Analytic Capacity in Bolivia: The Social Policy Analysis Unit (UDAPSO), Improving the Relevance of LSMS Data Project*. Working Paper N° 2. Washington, D.C.: The World Bank.

CORREA, Sofia *et al.*

2002 *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico* (2001). 3ª ed. Santiago: Ed. Sudamericana.

COSER, Lewis

1965 *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*. México: FCE.

CRABTREE, John

2005 *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB.

CRABTREE, John; George GRAY MOLINA y Laurence WHITEHEAD (Eds.)

2009 *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD.

CRABTREE, John y Laurence WHITEHEAD (Eds.)

2001 *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. Nueva York: Palgrave.

EVANS, Peter

1996 “El Estado como problema y como solución”. En: *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140.

FELDER, Ruth

2005 “Bienaventurada, Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos”. En: Thwaites Rey, M. y A. López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

GARRETÓN, Manuel Antonio *et al.*

2004 *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. Santiago: LOM.

GRAY MOLINA, George

2009 “La fuerza de la debilidad: relaciones Estado – sociedad en Bolivia”. En: Crabtree, John; George Gray Molina y Laurence Whitehead (Eds.). *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: Plural.

GRAY MOLINA, George y Gonzalo CHÁVEZ

2005 “The Political Economy of Crisis in the Andean Region: The Case of Bolivia”. En: Solimano, Andrés. *Political Crises, Social Conflict and Economic Development: The Political Economy of the Andean Region*. Nueva York: Elgar Press.

GRAY MOLINA, George; Wilson JIMÉNEZ y Ernesto PÉREZ DE RADA

1999 *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*. Documento de Trabajo R-350. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

HUNEEUS, Carlos

2000 *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.

JOIGNANT, Alfredo

2010 “Political Parties in Chile: Stable Coalitions, Inert Democracy”. En: Lawson, Kay y Jorge Lanzaro (Eds.). *Political Parties and Democracy*. Volumen 1: “The Americas”. California: Praeger.

KINGDON, John

1997 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2ª ed. Pearson Education.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo y John WILLIAMSON (Eds.)

2003 *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

LARDONE, Martín y Luciano DONADI

2006 “Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre bancos multilaterales de desarrollo y *think tanks* en Argentina”. En: Garcé, A. y G Uña. *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

LAZARTE, Jorge

2005 *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*. La Paz: ILDIS-Plural Eds.

LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO (Eds.)

2005 *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

LÓPEZ, Andrea; Aníbal CORRADO y Hernán OUVIÑA

2005 “Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas”. En: Thwaites Rey, M. y A. López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

LOAYZA, Rafael

2011 *The politics of Evo Morales' rise to power in Bolivia: the role of social movements and think tanks*. London: Overseas Development Institute.

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY

1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

MAYORGA, Fernando

2008 “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”. En: *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Kyoto: Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.

MAYORGA, René Antonio

2004 “La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias”. En: *Cuadernos del CENDES*, año 21, N° 57, septiembre-diciembre, pp. 83-114.

1997 “Bolivia’s Silent Revolution”. En: *Journal of Democracy*, 8(1), pp. 142-56.

MEDVETS, Tom

2008 “Think tanks as an emergent field”. *Social Science Research Council*, Oct. 2008.

McCOY, Jennifer (Ed.)

2000 *Political Learning and Re-democratization in Latin America: Do Politicians Learn from Political Crisis?* Florida: North-South Center at the University of Miami.

MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo y Alfredo JOIGNANT (Eds.)

1999 *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta – Ariel.

MORALES, Juan Antonio

1994 “Democracy, Economic Liberalism, and Structural Reform in Bolivia”. En: Smith, William C.; Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra (Eds.). *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*. New Brunswick, N.J.: Transaction Pub.

MORALES, Mauricio y Patricio NAVIA (Eds.)

2010 *El sismo electoral de 2009. Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*. Santiago: Universidad Diego Portales.

NACIONES UNIDAS

- 1995 *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague, 6 al 12 de marzo. Fecha de consulta: 7 de junio de 2010. Disponible en: <<http://www.un.org>>.

NOVARO, Marcos

- 2006 “Izquierda y populismo en Argentina: del fracaso del Frepaso a las incógnitas del kirchnerismo”. En: Pérez Herrero, Pedro (Comp.). *La izquierda en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset y Fundación Pablo Iglesias.
- 2003 “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”. En: *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 2, octubre.

NOVARO, Marcos y Vicente PALERMO (Comps.)

- 2004 *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: EDHASA.

PALERMO, Vicente y Marcos NOVARO

- 1996 *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma – FLACSO.

PNUD BOLIVIA

- 2007 *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. La Paz: PNUD.

PURYEAR, Jeffrey

- 1994 *Thinking politics: intellectuals and democracy in Chile, 1973-88*. Baltimore: John Hopkins University Press.

PNUD-IDEA

- 2007 *El estado de la opinión: Encuestas de desarrollo humano*. La Paz: PNUD-IDEA.

REPETTO, Fabián

- 2007 “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas”. En: Alonso, G. (Comp.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- 2001 *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo.

REPETTO, Fabián; Fernanda POTENZA DAL MASETTO y María José VILAS

2005 *Plan jefes y jefas de hogar desocupados en Argentina (2002-2003): un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID.

SCARTASCINI, Carlos y Mariano TOMMASI

2009 *The Making of Policy: Institutionalized or Not?* IDB Working Paper Series N° 108. Washington D.C.

SCARTASCINI, Carlos; Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI

2009 *Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies*. IDB Working Paper N° 676. Washington D.C.

2008 *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence*. IDB Working Paper N° 661. Washington D.C.

SILVA, Patricio

1992 “Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, 54(1), pp. 139-66.

STEIN, Ernesto y Mariano TOMMASI

2006 “The institutional Determinants of State Capabilities in Latin America”. Mimeo.

SVAMPA, Maristella

2005 *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

TAMAYO SÁEZ, Manuel

1997 “El análisis de las políticas públicas”. En: Bañón, R. y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.

TANAKA, Martín

2008 “Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones. El giro del APRA y de Alan García”. En: *Nueva Sociedad*, N° 217, septiembre-octubre, pp. 172-84.

- 2005 *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú. 1980-1995*. Lima: IEP.

TANAKA, Martín y Sofía VERA

- 2010 “Perú: la dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos”. En: Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (Eds.). *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2007 “Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión”. En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVII, número especial. Santiago: Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

TANAKA, Martín; Sofía VERA y Rodrigo BARRENECHEA.

- 2009 “*Think tanks* y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales”. En: Mendizábal, Enrique y Kristen Sample (Eds.). *Dime a quién escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA Internacional – ODI, pp. 209-39.

TORANZO, Carlos

- 2009 “Partidos políticos y *think tanks* en Bolivia”. En: Mendizábal, Enrique y Kristen Sample (Eds.). *Dime a quién escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA Internacional – ODI, pp. 59-97.
- 2006 *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: ILDIS-Plural Eds.

TORRE, Juan Carlos

- 2003 “Los huérfanos de la política de partidos”. En: *Desarrollo Económico*, N° 168, Vol. 42, enero-marzo. Buenos Aires.
- 1998 *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

TRIVELLI, Carolina

2010 “Las caras de la pobreza. Los pobres siguen siendo los mismos y muchos”. En: Oxfam Perú. *Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam, pp. 28-37.

UÑA, Gerardo; Carina LUPICA y Luciano STRAZZA

2009 “Think tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44, Caracas.

VÁSQUEZ, Enrique *et al.*

2001 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

WEYLAND, Kurt; Raúl MADRID y Wendy HUNTER (Eds.)

2010 *Leftists Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMSON, John

2005 “A Short History of the Washington Consensus”. Ponencia presentada en la conferencia “From the Washington Consensus towards a New Global Governance”. Barcelona: CIDOB.

1990 “What Washington Means by Policy Reform”. En: Williamson, John (Ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (Ed.)

1994 *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

WISE, Carol

2004 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

CAPÍTULO 3

Think tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político*

Mercedes Botto¹

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

I. INTRODUCCIÓN

La presencia y proliferación de los *think tanks* (de ahora en más, TT) en América Latina comienza a despertar el interés público frente a la constatación de que estos nuevos actores políticos son inherentes a las democracias de hoy². Sin embargo, en algunos sectores académicos y políticos subsiste cierta desconfianza o desconocimiento sobre: ¿qué son y qué los diferencia de otras organizaciones preexistentes como la academia o los grupos de presión que hacen *lobby*?, ¿por qué y para qué surgen? y ¿a quiénes beneficia su presencia?

La literatura de los TT nos brinda algunas pistas para responder a estos interrogantes. En cuanto a las primeras dos preguntas, señala que se trata de organizaciones que buscan influir en los procesos políticos, en particular en las políticas públicas, a través de la producción de distintos

* Los editores agradecen de manera especial la valiosa contribución de Mercedes Botto en esta publicación.

1 Mercedes Botto. Investigadora CONICET. Doctora en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo. Dirige el Programa de Instituciones Económicas Internacionales (PUEI) del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. La autora agradece los comentarios recibidos de sus colegas Norma Correa Aste y Jorgelina Loza. Email: mbotto@flacso.org.ar

2 Mediante este nombre inglés, cuya traducción literal es “tanque o usina de conocimiento”, se identifica a aquellos centros en donde se hace/produce y se difunde investigaciones, con el objetivo expreso y explícito de que sirvan para incidir en las políticas públicas.

tipos de conocimiento científico. En cuanto a las razones y momento de su surgimiento, los ubican en la posguerra y en países anglosajones, como Estados Unidos y Gran Bretaña, de allí su nombre. La literatura agrega además que surgen para contribuir a dar respuesta a las demandas cada vez más complejas y novedosas que los nuevos contextos de la Guerra Fría y el estado de bienestar imponen a la gestión pública.

Los acuerdos son menores en relación con el último interrogante. Sobre la pregunta de quiénes son los principales beneficiados con su presencia, si bien hay coincidencia de que estos nuevos actores encarnan un mayor acercamiento de las ciencias sociales a la política y a la sociedad, disienten en torno a los alcances del término 'sociedad'. Para unos, es la sociedad en su conjunto la que se beneficia de la competencia libre y abierta entre la pluralidad de TT que representan visiones e intereses distintos (McGann y Weaver 2000). Para otros, en cambio, son los mercados y las grandes corporaciones los principales ganadores y los TT, los iniciadores de un proceso de privatización de la investigación científica, en la que se produce un conocimiento relevante para los consumidores y las cuestiones mediáticas (Pestre 2000, Plehwe 2011).

La mayor parte de este debate se ha venido centrando en la experiencia de los TT de las democracias desarrolladas y toma como epicentro la revolución conservadora de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, momento en que la idea de TT se extiende y transfiere como paradigma a las nuevas democracias del mundo en desarrollo (Stone 2007). En este artículo, en cambio, proponemos responder a estas preguntas desde la experiencia de los países de América Latina y profundizar el conocimiento de las peculiaridades de los TT a partir de la evidencia relevada y sistematizada en un trabajo de campo realizado durante el año 2009.

La idea que surge de esta comparación habla de una serie de peculiaridades que presentan los TT de esta región respecto a los de los países en desarrollo que los antecedieron y de otros que los sucedieron en contextos en desarrollo, como es Europa oriental. Las principales diferencias se encuentran en la presencia mayoritaria de centros de investigación vinculados con organizaciones de *advocacy* y universitarias; y por la actitud crítica y distante que mantienen con los gobiernos de turno. Estas diferencias, como demostramos en el trabajo, se explican por los contextos de surgimiento de los TT en América Latina, que, aunque con diferencias temporales entre los países, fueron contextos no democráticos. Es en oposición a estos regímenes dictatoriales y/o autoritarios, y en defensa

de las libertades y derechos proscriptos, que se crearon los primeros TT o embriones de lo que más tarde serían estos centros de investigación. Esta marca de origen se mantiene en la actualidad, aun cuando a estos primeros TT académicos y de *advocacy* se sucedieron nuevas oleadas de TT vinculados a empresas y visiones neoliberales, que contribuyeron y cooperaron con los gobiernos de turno en el diseño y en la puesta en marcha de las reformas estructurales.

II. EL SURGIMIENTO DE LOS TT EN AMÉRICA LATINA

La literatura señala que los TT aparecen en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, como usinas y tanques de conocimiento y de ideas que contribuían con los gobiernos en la elaboración de estrategias militares y de política externa, como la Corporación RAND, la Brookings Institution y el Council of Foreign Relations (Smith 1991). A partir de entonces estas organizaciones se extienden por el mundo en distintas oleadas (Stone 1998). La primera oleada se desarrolla desde la posguerra hasta los años setenta, cuando el concepto de TT se incorpora al léxico de los países anglosajones para identificar a aquellos centros de investigación que desde fuera del aparato estatal buscaban contribuir con los gobiernos de turno a dar respuesta a los problemas cada vez más complejos y novedosos que conllevaban la Guerra Fría y el estado de bienestar, como los vinculados al urbanismo, la descentralización, la innovación tecnológica, la globalización, la crisis medioambiental, entre otros. Proponer soluciones adecuadas para estos nuevos problemas requería no solo saber evaluarlos rápidamente mediante conocimientos y técnicas adecuadas, sino también manejar mucha información y estadísticas para considerar y elegir las mejores alternativas (Requejo *et al.* 2000), de las que la administración pública no disponía.

Una nueva oleada tiene lugar en Europa y en muchos países en desarrollo durante los años noventa. En Gran Bretaña y Estados Unidos, vino de la mano de la llamada “revolución neoconservadora” que protagonizaron Margaret Thatcher y Ronald Reagan. En América Latina y Europa oriental, en cambio, fueron las reformas estructurales promovidas por los organismos internacionales de crédito las que instalaron la política de expertos, como una nueva forma de hacer política. En efecto, para poner en marcha estas reformas, los gobiernos se sirven de los TT locales, en su

mayoría vinculados a empresas y partidos políticos, que producen datos, ideas y argumentos para legitimar estas decisiones en la opinión pública.

Sin embargo, en América Latina los primeros TT no surgen en esta coyuntura sino que lo hacen en un estadio previo a la democratización. Tampoco se crearon con el objetivo de colaborar o contribuir con la gestión en curso, sino, por el contrario, se opusieron a ellas, en su calidad de regímenes dictatoriales y/o autoritarios (véase la tabla 1). En este sentido, el contexto de surgimiento fue el de la construcción de la república (Mendizábal 2009) y la lucha por la defensa de las libertades y los derechos humanos amenazados.

Tabla 1
CONTEXTO TEMPORAL DE SURGIMIENTO DE TT EN AMÉRICA LATINA

País	Primera oleada	Segunda oleada
Argentina	Dictaduras militares (1968-1973) (1976-1983)	Democracia y reformas (finales de la década de 1980 y década de 1990)
Bolivia	Dictaduras Banzer (1971-1978 de facto) y 1997-2001 (constitucional)	Democracia y reformas (finales de la década de 1980 y década de 1990)
Colombia	Conflicto armado (1988-2002)	Reformas estructurales (finales de la década de 1980 y década de 1990)
Ecuador	Dictaduras militares	Reformas estructurales (finales de la década de 1980 y década de 1990)
El Salvador	Guerra civil. Acuerdos de paz y democracia	
Guatemala	Guerra civil. Acuerdos de paz y democracia (década de 1990)	
Honduras	Guerra civil. Acuerdos de paz y democracia (década de 1990)	
Paraguay	Fin de dictadura de Stroessner (1954-1989)	
Perú	Dictadura de Velasco Alvarado (1968-1975)	Democracia y reformas (finales de la década de 1980 y década de 1990)

En esta relación de oposición y de exclusión en el acceso a los recursos públicos es que aparece en la escena, y con un rol protagónico, el actor internacional. En un primer momento, se encontraban encarnados en fundaciones y redes privadas, que financiaron la creación y mantenimiento de estos centros de producción y discusión de ideas alternativas a los oficiales, que de existir estaban viciados de prohibición y de proscripción de libertades. En ese entonces, la actividad y función de estos centros se focalizaba en el intercambio y el debate de ideas entre las organizaciones nacionales e internacionales, que comenzaron a articularse en redes. Con la llegada de la democracia, el financiamiento internacional mantuvo un rol protagónico no solo como principal fuente de financiamiento sino como motor de cambios y ajuste al nuevo contexto democrático (véase el punto III).

Con posterioridad a esta primera oleada de TT (de oposición), siguió una segunda oleada de TT, que, como señalamos antes, tuvo lugar en los años noventa y en gobiernos democráticos. En esta segunda edición primó la creación de TT empresariales y partidarios vinculados a las ideas neoliberales, que contribuyeron a la puesta en marcha de las reformas políticas y económicas. También en este caso, el financiamiento para la producción y contratación de servicios técnicos fue externo, pero, a diferencia de los primeros, provino de instituciones y organismos de crédito internacionales a través de contratación directa o de la mediación de los gobiernos. Aunque se trataba de un vínculo de colaboración con la administración de turno, la relación TT/gobiernos siguió caracterizándose, salvo raras excepciones, por la desconfianza y el desinterés de ambas partes por darle estabilidad y sostenibilidad en el tiempo (Botto 2007).

Para los decisores públicos, los TT son instituciones costosas cuya producción no siempre se ajusta y/o es compatible con las prioridades de la gestión. Dos razones pueden justificar esta afirmación: en primer lugar, su producción y agendas están fuertemente formateadas desde afuera o por los grupos de presión locales, a favor de sus intereses particularistas y alejados del interés de la sociedad en su conjunto (Acuña 2009). En segundo lugar, la presentación y diseminación de sus resultados, independientemente de sus contenidos, no se ajusta en tiempos y formato al requerimiento de la gestión pública, puesto que son poco focalizadas y presentadas fuera de plazo o de coyuntura.

Para los investigadores, un vínculo orgánico y permanente con el gobierno de turno, más allá de su afinidad ideológica, es considerado un acta de defunción segura para la institución. Por una parte, los gobiernos

tienden a fagocitar a los TT de sus ideas innovadoras y de sus recursos humanos, llevándolos hacia la gestión. Por la otra, la identificación de un TT con un partido o gestión de gobierno recorta sus posibilidades de acceder al financiamiento externo, que sigue siendo el principal sostén de su actividad; y, al mismo tiempo, reduce su posibilidad de reciclarse y de ser contratado por la administración que lo sucede.

III. EL PERFIL DE LOS TT EN AMÉRICA LATINA

La literatura caracteriza a los TT como actores políticos que vinculan o hacen de puente entre el mundo de las ideas y el mundo de las políticas públicas (Stone 2007). No es que antes de ellos no haya habido investigación social o que ella no haya incidido en las decisiones políticas, sino que en los últimos veinte años se está produciendo un cambio de paradigma en la forma en que se produce y se vincula el conocimiento científico con la sociedad en general. Mientras que en el pasado la producción se reducía al ámbito universitario y la competencia estaba guiada por los criterios de excelencia académica³, en la actualidad, los criterios que se utilizan para evaluar la utilidad y la competitividad de la investigación son los de relevancia, innovación y eficiencia práctica. De la misma manera, el ámbito de producción y disseminación se ha ampliado a espacios no universitarios y diversificados en distintos actores de la sociedad. Es en este nuevo paradigma que los TT se constituyen en el principal *locus* de producción y de difusión de las nuevas metodologías de producción del conocimiento.

Sin embargo, en el momento de definir qué es un TT y caracterizar su formato y funciones, no hay coincidencia entre los distintos estudiosos del tema. En la literatura coexisten distintas tipologías y definiciones, cada una hecha a la imagen de los contextos sociopolíticos analizados. A manera de ilustración, la definición más conocida y extendida en el mundo como paradigma de TT, que responde a la descripción de estas organizaciones en Estados Unidos, encuentra serias dificultades para ser aplicada entre los

3 Mientras que el viejo paradigma científico estuvo caracterizado por la hegemonía de las ciencias teóricas o experimentales, la discusión en el interior de la propia disciplina y la producción encerrada en el ámbito universitario, el nuevo paradigma está basado en enfoques operativos, en la discusión interdisciplinaria y en la producción con participación de otros grupos (empresas, consultoras, etc.) (Plehwe 2011).

países anglosajones y en particular sobre la realidad de los TT británicos que aparecieron en el mismo momento y coyuntura.

Los TT estadounidenses se definen, al menos formalmente, como organizaciones privadas sin fines de lucro, intelectual y organizativamente independientes (tanto del gobierno como de las universidades y grupos de presión, que las contratan) y orientadas a la investigación con el objetivo de influir en la construcción de la agenda política. En cambio, en Gran Bretaña y en Europa los TT son menos numerosos, funcionan como grupos de asesoramiento político y en su mayoría surgen por iniciativas y demanda de las administraciones públicas y/o vinculadas orgánicamente a los partidos políticos.

De la misma manera es posible identificar contrastes en términos del desempeño. En Estados Unidos, los TT funcionan más como plataformas de movilización de la opinión pública a favor tanto de la innovación como de la legitimación del *statu quo*, y su producción se caracteriza por el desarrollo de nuevas ideas o argumentos para la definición de los problemas públicos y/o la elaboración de soluciones alternativas. En Europa, la producción más numerosa se fundamenta en estudios de evaluación de políticas y de planificación que ayuden a diseñar y a mejorar la implementación de la agenda pública en el mediano plazo.

Por último, las diferencias en términos de métodos y técnicas de incidencia también son amplias. Mientras que en Estados Unidos los TT acostumbran gastar importantes recursos en la difusión de sus investigaciones mediante la publicación de libros, *working papers*, jornadas y talleres, con el objetivo de movilizar a la opinión pública, en los países europeos la articulación es directa y los principales destinatarios de sus resultados son los decisores.

Según los especialistas, estas diferencias son el reflejo de las características del contexto institucional y cultural en que surgen los TT. En este sentido, argumentan, no solo es importante la configuración institucional (formato de gobierno, sistema de partidos y organización de la administración pública nacional), sino también las distintas tradiciones intelectuales que separan a la producción universitaria a ambas orillas del Atlántico (Smith 1994) y los valores culturales que, enraizados en la sociedad, definen las formas de participación en la esfera pública.

Tomando en consideración estas tres variables, América Latina recoge características de ambos contextos. En cuanto a su configuración institucional, el perfil dominante se acerca al paradigma de Estados Unidos,

con un formato de gobierno dividido, sistemas de partidos escasamente disciplinados y con una administración pública nacional descentralizada. Un sistema político abierto y permeable como este tiende a habilitar múltiples ventanas de incidencia para los TT. Sin embargo, esta similitud con Estados Unidos se revierte y se acerca al modelo europeo cuando se trata de identificar la tradición académica y los valores que acompañan la participación ciudadana en estas sociedades. En cuanto a la primera, la producción de las ciencias sociales se aleja del carácter eminentemente práctico (*problem solving*) de la disciplina en Estados Unidos para acercarse al carácter teórico (*critical thinking*) de la academia europea. En cuanto a los valores, en la cultura estadounidense existe una fuerte tradición filantrópica mientras que Europa se caracteriza por la tradición estatista.

Si bien McGann y Weaver (2000) identifican el perfil de los TT de América Latina como híbridos, la evidencia recogida del trabajo de campo nos habla más bien de características propias y diferentes de los dos patrones arriba caracterizados. Con respecto a su naturaleza y sus vínculos con organizaciones preexistentes, surgen al calor de organizaciones no gubernamentales. En este sentido, y a diferencia de los europeos, llama la atención la escasez de TT partidarios y/o vinculados a la administración pública (véase la tabla 1). La única excepción a esta regla son los centros de investigación vinculados a partidos de otros países –ramificaciones locales de las grandes familias ideológicas de Europa– que se establecen en economías más pequeñas, como Ecuador, Bolivia y Paraguay, entre otras, para promover políticas de desarrollo social. También caen fuera de la regla aquellos países con sistemas partidarios estables, como Colombia, Chile o Uruguay, donde los TT académicos tienen un rol importante en las transiciones y coyunturas electorales (Garcé s.f.). En el resto de los países, los TT partidarios son creaciones de facciones partidarias o de candidatos que buscan reforzar su programa y capacidades técnicas en períodos preelectorales; pero una vez superadas estas coyunturas, tienden a desaparecer subsumidos por la nueva gestión, que les fagocita sus ideas y sus cuadros (Uña *et al.* 2004) (véase la tabla 1).

Los TT en América Latina no son muy numerosos pero sus vínculos son diversificados: hay centros de estudios vinculados a grupos de *advocacy* (TT ONG), a universidades (TT académicos), a empresas (TT empresarios) y a sindicatos, profesionales, etc. (TT otros). Sin embargo, entre ellos priman los vinculados al tercer sector y la academia. A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, no se caracterizan por una especializa-

Tabla 2
UNIVERSO DE TT POR ORIGEN SECTORIAL

País	ONG	Académicos	Empresariales	Partidarios	Otros	Totales
Argentina	14	18	15	7	4	58
Bolivia	12	2	3	6	-	23
Colombia	27	24	11	-	3	65
Ecuador	7	2	2	2	2	15
El Salvador	9	5	3	-	1	18
Guatemala	16	5	3	-	-	24
Honduras	6	3	2	-	2	13
Paraguay	14	1	2	-		17
Perú	17	6	4	1	4	28
Totales	122	66	45	16	16	261

ción técnica y la independencia respecto a su organización de origen. Por el contrario, la marca de origen determina e influye fuertemente la producción académica en términos de agenda, motivaciones y estrategias (véase la tabla 3). Así, por ejemplo, los TT universitarios, compuestos mayoritariamente por científicos, acostumbran orientar la investigación a escenarios de largo plazo y al desarrollo de marcos generales de análisis. Sus valores y motivaciones siguen fuertemente determinados por el prestigio académico, de allí que sus trabajos se someten a la revisión de pares aunque su destinatario sea el decisor. Los TT de *advocacy*, en cambio, están compuestos mayoritariamente por activistas, que buscan promover valores o ideales políticos vinculados a temas de desarrollo y sociales y a enfoques “micro”. Orientan la investigación a propuestas concretas y las motivaciones están marcadas por la relevancia práctica. Por otro lado, su estrategia está dirigida a la opinión pública. Los TT empresariales, que agrupan a centros de investigación de empresas, cámaras, consultoras, etc., siguen los mismos patrones en términos de valores y motivaciones que los anteriores, pero el tipo de producción está orientada a cuestiones económicas y enfoques “macro”.

Por último y no menos relevante, los TT en América Latina se diferencian de los TT de los países desarrollados por su financiamiento.

Tabla 3
UNIVERSO DE TT POR AGENDA DE INVESTIGACIÓN

	ARG	BOL	COL	ECU	ELS	GUA	HON	PAR	PER	
Económico	Académico	11/18	2/2	10/24	1/2	2/5	1/3	0/1	6/6	
	Empresarial	14/15	2/3	4/11	2/2	3/3	2/2	2/2	4/4	
	Partidario	7/7	4/6	-	2/2	-	-	-	1/1	
Social	ONG	4/14	6/12	0/27	3/7	6/9	3/6	2/14	8/16	
	Otros	2/4	-	0/3	0/2	0/1	0/2	-	1/1	
	Académico	12/18	2/2	20/24	1/2	3/5	4/5	0/1	6/6	
	Empresarial	5/15	1/3	10/11	1/2	3/3	3/3	1/2	2/4	
	Partidario	4/7	5/6	-	1/2	-	-	-	1/1	
	ONG	10/14	12/12	21/27	7/7	9/9	13/16	4/6	9/14	15/16
Otros	Otros	4/4	-	3/3	2/2	1/1	1/2	-	1/1	
	Académico	5/18	1/2	16/24	1/2	0/5	1/3	1/1	3/6	
	Empresarial	6/15	3/3	6/11	1/2	0/3	1/3	0/2	4/4	
	Partidario	5/7	5/6	-	1/2	-	-	-	1/1	
	ONG	7/14	12/12	21/27	2/7	1/9	3/16	4/6	3/14	13/16
	Otros	0/4	-	1/3	2/2	1/1	-	1/2	-	1/1

En los países desarrollados, el financiamiento es principalmente interno, aunque puede provenir de distintos actores y fuentes, como es el caso de los partidos políticos o de la administración pública en el caso europeo; o de grupos de interés o ciudadanos, como ocurre en Estados Unidos. En América Latina, en cambio, el financiamiento para la producción y el mantenimiento institucional proviene principalmente de actores externos (véase la tabla 3): instituciones internacionales (del BM, ONU, BID, entre otras), organizaciones o fundaciones privadas (Fundación Ford, GDN, entre otras) o gubernamentales (GTZ, IDRC, etc.). En algunos países, el financiamiento internacional se conjuga con el público nacional, que proviene mayoritariamente de la cooperación y subsidios, y que se deriva a la contratación de consultorías o a la producción científica en centros académicos. Los aportes privados son poco frecuentes y no regulares. En la tabla que sigue, se diferencian las fuentes en tres grupos: las que provienen del Estado/gobierno; de aportes no oficiales (como empresas o filantropía) y las que provienen del exterior (véase la tabla 3).

Tabla 4
ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO⁴

	Público	Privado	Internacional
Argentina	55%	53%	55%
Bolivia	13%	52%	96%
Colombia	72%	69%	89%
Ecuador	40%	40%	100%
El Salvador	44%	50%	72%
Guatemala	29%	83%	63%
Honduras	38%	38%	85%
Paraguay	24%	41%	53%
Perú	82%	100%	82%

4 Los porcentajes que aparecen están medidos en relación con cada categoría en el universo de TT y no con el 100% de los aportes.

IV. GANADORES Y PERDEDORES DE LA PRESENCIA DE TT EN AMÉRICA LATINA

La literatura suele ser controvertida y no coincidente en el momento de responder a la pregunta sobre quiénes son los principales beneficiarios del surgimiento de esta nueva formación intelectual. Por un lado, un grupo importante de trabajos argumentan que la aparición y proliferación reciente de TT beneficia a la sociedad en su conjunto porque ellos aseguran la creación y promoción de un conocimiento plural, independiente y eficiente. Apoyados en el paradigma pluralista de la democracia estadounidense, sus autores caracterizan a los TT como una parte importante de la sociedad civil que promueve el bien común desde una perspectiva ciudadana y fertiliza con visiones ideológicamente distintas y competitivas el proceso de formulación de las políticas públicas (McGann y Weaver 2000). Los TT han ido conquistando un lugar prominente en la sociedad y en la opinión pública como catalizadores del conocimiento, desplazando a otras organizaciones que –como la universidad, los grupos de interés y los partidos políticos– han sido los referentes tradicionales de la producción y promoción de ideas. Si bien comparten características con ellas y otras organizaciones, tienen capacidades y legitimidades específicas, vinculadas a sus funciones intelectuales, las que justifican una categoría específica entre los actores políticos. De entre estas capacidades y legitimidades, la que sobresale es la independencia y autonomía de pensamiento que convierte a los TT en instituciones que producen un conocimiento más creíble y, por lo tanto, con mayores posibilidades de incidir en la formulación de las políticas públicas (Stone y Garnett 1998).

Por el otro lado, existe un grupo de trabajos más reducido en número y más crítico respecto a los cambios introducidos por los TT en las democracias actuales. Sus autores señalan que las afirmaciones previas difícilmente se cumplen en la realidad (Plehwe 2011, Requejo *et al.* 2000, Stone 2007, entre otros). Lejos de visualizar el proceso decisional como una competencia plural y abierta donde ganan las mejores ideas, lo visualizan como un proceso elitista donde los TT más influyentes son los vinculados a las grandes corporaciones, ya que poseen mayores y mejores recursos. Tampoco se trata de un proceso doméstico, ya que en él participan redes internacionales que pueden llegar a modificar el equilibrio de fuerzas internas. Por último, señalan que las ideas más influyentes no siempre son las mejores, sino las que se combinan con los intereses de los *stakeholders* del proceso.

Al buscar su propia respuesta al interrogante sobre quiénes ganan y quiénes pierden con este nuevo fenómeno global, estos autores profundizan su argumento señalando que la presencia y proliferación de los TT neoliberales en los noventa marca el inicio de un proceso de privatización de la investigación social, en el que se cambia la forma de producir conocimiento. Esta nueva forma de hacer conocimiento se caracteriza por vaciar a la investigación de sus contenidos sustantivos y por un aumento de la preocupación acerca del formato y la forma de procesar la información. La discusión teórica y crítica pierde relevancia en favor de la producción de conocimiento práctico tendiente a resolver problemas e influir en las decisiones. No se trata tanto de crear nuevo conocimiento, sino más bien de reciclar, editar y comunicar ideas y experiencias “exitosas” a la opinión pública en general y a los decisores en particular. En cuanto a los últimos y principales beneficiarios de esta privatización del conocimiento, señalan los autores, se encuentran las corporaciones y los mercados (Pestre 2000, Plehwe 2011).

La situación en América Latina es más incierta y compleja que en los países desarrollados. No se trata solo de la interacción entre actores domésticos (TT y gobiernos) sino que también intervienen actores internacionales, como el financiamiento internacional o las redes internacionales de las que forman parte. En particular, los llamados “donantes” han tenido un papel fundamental en la historia de los TT de la región: no solo en el momento de su creación, como hemos visto en el apartado anterior, sino en cada uno de los cambios que se han ido operando en la organización y funcionamiento de estas organizaciones. Entre los principales cambios y mutaciones se encuentran los relacionados con la agenda de investigación. Una vez alcanzada la democracia y agotadas las reivindicaciones que les dieron origen, los TT académicos y de *advocacy* se vieron forzados a ampliar su agenda de investigación hacia nuevos temas y las nuevas realidades nacionales.

De la misma manera, con la apertura democrática, los TT se vieron obligados a diversificar sus fondos y donantes, que en muchos casos estuvieron concentrados en un primer momento en una única organización. La búsqueda de nuevos financiamientos contribuyó en gran medida a que la nueva agenda del TT se ajustara más a las modas internacionales que a los requerimientos de la gestión pública local. Si bien la agenda de trabajo se amplió y se diversificó con el tiempo, el enfoque y las motivaciones de origen se mantuvieron, como respuesta a la necesidad e interés de los TT

de mantener su legitimidad de origen y sus vínculos (*accountability*) con organizaciones y ciudadanía local.

Por último, los donantes obligaron a los TT a profesionalizar y a institucionalizar sus estructuras organizativas. En cuanto a las primeras, se aspiraba a que las organizaciones incorporaran las capacidades ausentes en su perfil de origen y de esta manera lograran equilibrar la función de producción con la de incidencia. Como era de esperar, los ajustes variaron según la naturaleza de la organización. En el caso de los TT, se les exigió que focalizaran la producción sobre los criterios de relevancia práctica e incorporaran las nuevas tecnologías de comunicación y márketing en la disseminación de sus resultados. A los centros de investigación vinculados con el tercer sector (ONG), en cambio, se les pidió que mejoraran la calidad de la producción a través de la mejor y mayor calidad en la información de sus argumentos y posiciones.

Esta separación entre actores externos, que financian la investigación, y actores domésticos que, como los gobiernos o la opinión pública, son sus destinatarios contribuye a crear una lógica dual de rendiciones y fidelidades que lejos de potenciar el vínculo entre investigación y sociedad en América Latina, lo restringe. Esta afirmación se basa en la evidencia recogida del trabajo de campo, en el que se sistematizan y analizan los alcances de un total de 36 episodios de incidencia identificados como exitosos en cada uno de los casos nacionales (véase la tabla 5).

Tabla 5
DESCRIPCIÓN DE EPISODIOS DE INCIDENCIA

	Nombre	Tipo de TT	Episodio	Año	Alcance
Argentina	FIEL	Empresarial	Reforma estructural del Estado (privatizaciones)	1989	Nacional
	CEDES	Académica	Salud reproductiva	2003	Nacional
	CELS	ONG (DD.HH.)	Forma de selección de la Corte Suprema de Justicia	2003	Nacional
	CIPPEC	ONG ciudadana	Presupuesto educativo	2003	Provincial
Bolivia	CEDURE	ONG ciudadana	Políticas urbanas	2004	Municipal
	FBDM	Partidaria	Concertación política	2007	Nacional
	PIEB	ONG ciudadana	Reforma del servicio militar	1997	Nacional
	CEDLA	ONG ciudadana	Nacionalización de hidrocarburos	2006	Nacional

	Nombre	Tipo de TT	Episodio	Año	Alcance
Colombia	FEDESARROLLO	Académica	Reforma laboral	2002	Nacional
	CEDE	Académica	Encuesta nacional de hogares	1963 -	Nacional
	FIP	Empresarial	Portal sobre conflicto armado	2008	Nacional
	Viva la Ciudadanía	ONG ciudadana	Sectores en condición de indefensión	2007	Nacional
Ecuador	CORDES	Partidaria	Conflicto Perú – Ecuador	1998	Nacional
	CEDIME	Sindical	Reformas de género	1998	Nacional
	Grupo FARO	ONG ciudadana	Acuerdo de transparencia	2006	Nacional
	IIEP	Empresarial	Dolarización	1999	Nacional
El Salvador	FUSADES	Empresarial	Políticas para la estabilidad macroeconómica	1989	Nacional
	FESPAD	ONG (DD.HH.)	Reforma en elección de concejales y magistrados	2007	Nacional
	FUNDAUNGO	ONG ciudadana	Fortalecimiento de participación ciudadana	2002	Municipal
	PRISMA	ONG medioambiental	Ley de Áreas Naturales Protegidas	2004	Nacional
Guatemala	ASIES	Empresarial	Presupuesto educativo	1999 -	Nacional
	CALDH	ONG (DD.HH.)	Ley de Derechos de Indígenas	2009	Nacional
	CIEN	Empresarial	Reforma del sector de telecomunicaciones	1996	Nacional
	IDIES	Académica	Mapas de pobreza	2004	Nacional
Honduras	FOSDEH	ONG ciudadana	Condonación de la deuda externa	1996	Nacional
	FEREMA	Empresarial	Currículo educativo escolar	2001	Nacional
	CIPRES	Empresarial	Canal logístico	2007	Nacional
	ICADE	ONG ciudadana	Política vivienda solidaria	2004	Nacional



	Nombre	Tipo de TT	Episodio	Año	Alcance
Paraguay	CADEP	ONG ciudadana	Política fiscal	2003	Nacional
	Instituto de Desarrollo	ONG ciudadana	Desarrollo local	2003	Municipal
	ADEPO	ONG ciudadana	Salud reproductiva	1992	Nacional
	DENDE	Empresarial	Reforma de la banca pública	2005	Nacional
Perú	DESCO	ONG ciudadana	Densificación habitacional	1989-	Nacional
	CIUP	Académica	Transparencia presupuestaria	2001	Nacional
	GRADE	Académica	Evaluaciones de rendimiento escolar	1998-2002	Nacional
	CIES (consorcio)	Académica / ONG	Elecciones 2006	2006	Nacional

De la descripción de los distintos episodios se desprende que en la mayoría de los casos la incidencia de los TT se circunscribe a un momento breve y corto del proceso decisorio, que es la etapa inicial que la literatura llama “definición de la agenda” (*agenda setting*) y en la que son los líderes de los gobiernos, representados por funcionarios de primera línea, los que toman la decisión de qué es un problema de política pública. En este proceso de identificación del problema y su solución, los TT participan en la mayoría de los casos aportando información cuantitativa o cualitativa, que a manera de diagnóstico, estadísticas, etc., contribuye a consolidar los argumentos que legitiman socialmente la decisión tomada por los ejecutivos nacionales (tabla 6).

La incidencia de TT a través de propuestas de políticas es más bien ocasional. No se trata de ideas generadas a partir de las demandas surgidas desde los gobiernos, sino más bien de procesos de “inducción externa” en los que son los propios TT los que tratan de incorporar en la agenda pública ideas y propuestas que vienen de afuera y/o “aprendidas” de foros y redes internacionales de los que son parte. Aunque la incursión de los TT en la política subnacional es reciente, los casos mapeados por el estudio demuestran que las oportunidades que tienen los TT de incidir con propuestas innovadoras producto de sus investigaciones son mayores que en el ámbito nacional. En ámbitos provinciales o municipales, los TT locales actúan como mecanismo de transmisión de experiencias y de

Tabla 6
EPISODIOS POR ETAPA POLÍTICA PÚBLICA

	Nombre	Definición de agenda de PP.PP.	Diseño de solución	Implementación
Argentina	FIEL	Introduce tema de reforma del Estado		
	CEDES	Introduce tema de salud reproductiva en el país	Ley de salud reproductiva	
	CELS		Reforma judicial	Solo participa de una parte
	CIPPEC	Muestra necesidad de aumento de presupuesto educativo	Ley de aumento de presupuesto	Aplicación de aumento de presupuesto
Bolivia	CEDURE	Necesidad de desconcentración municipal	Diseño de desconcentración	
	FBDM		Diseño de propuesta de concertación política por Constitución	Acuerdos entre los partidos por Constitución
	PIEB	Introducción de necesidad de reforma	Diseño de reforma	
	CEDLA	Introducción de tema de nacionalización	Decreto de nacionalización de hidrocarburos	
Colombia	FEDESARROLLO	Introducción de tema laboral	Ley de régimen laboral	
	CEDE	Introducción de necesidad de metodología	Diseño de encuesta	
	FIP	Se convierte en fuente de información para sistema judicial		
	Viva la Ciudadanía		Base de datos y creación de sistema por desplazados	



	Nombre	Definición de agenda de PP.PP.	Diseño de solución	Implementación
Ecuador	CORDES	Firma de paz con Ecuador		
	CEDIME	Introducción de tema género	Ley de cuotas	
	Grupo FARO		Acuerdo y Ley de Transparencia	
	IEEP	Introducción de tema dolarización		
El Salvador	FUSADES	Introducción de temas macroeconómicos	Nueva Estrategia de desarrollo económico y social	
	FESPAD	Necesidad de reforma	Diseño de reforma en elección de magistrados y concejales	
	FUNDAUNGO		Política de participación ciudadana	
	PRISMA	Introducción de preocupación medioambiental	Modificación de Ley de Áreas Naturales Protegidas	
Guatemala	ASIES	Preocupación educativa	Política de incremento de presupuesto educativo	
	CALDH	Introducción de derechos indígenas	Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas	
	CIEN	Introducción de necesidad de reforma	Ley de Telecomunicaciones	
	IDIES		Diseño de mapas de pobreza	
Honduras	FOSDEH	Necesidad de condonación de deuda	Política de condonación de deuda	

	Nombre	Definición de agenda de PP.PP.	Diseño de solución	Implementación
Honduras	FEREMA	Necesidad de reformas	Políticas en nivel educativo prebásico	Implementación de esas medidas
	CIPRES		Reajuste de diseño de programa de desarrollo del Corredor Interoceánico	
	ICADE	Déficit de viviendas	Diseño de Programa vivienda solidaria	
Paraguay	CADEP	Necesidad de reforma fiscal	Diseño de reforma	Implementación de reforma
	Instituto de Desarrollo		Política de fortalecimiento organizacional municipal	Implementación de política
	ADEPO	Introducción de tema salud reproductiva	Diseño de artículos de Constitución	
	DENDE		Ley de reforma bancaria	Implementación por parte de algunos investigadores que se suman como gerentes
Perú	DESCO	Preocupación por viviendas	Modelo de gestión SATEM	
	CIUP	Necesidad de transparencia presupuestaria	Modificaciones en ley de Sistema Nacional de Inversión Pública	Gestión por resultados y evaluación de Sistema Nacional de Inversión Pública
	GRADE	Preocupación por educación	Evaluaciones bajo modelo por criterios	Implementación de evaluaciones y monitoreo
	CIES (consorcio)	Necesidad de bajar intensidad a polarización	Debate electoral, <i>policy briefs</i>	

políticas implementadas con anterioridad a nivel nacional, ya sea dentro de los límites del país o en otros contextos regionales (tabla 7).

Tabla 7
EPISODIOS POR TIPO DE PRODUCCIÓN

País	Tipo de TT	Idea	Datos
Argentina	FIEL		Datos económicos para justificar privatizaciones
	CEDES		Aporte de datos sobre salud reproductiva
	CELS	Elección de jueces para la Corte Suprema	
	CIPPEC		Datos que justifican aumento de presupuesto educativo
Bolivia	CEDURE		Aporte de argumentos para discusión en foros urbanos
	FBDM		Datos de coincidencias entre posturas políticas de partidos opuestos
	PIEB	Propuesta de respeto de multiculturalidad en FF.AA.; mejora de relación entre sociedad y FF.AA. e institucionalización de políticas de defensa	
	CEDLA	Propuesta nacionalización de hidrocarburos	Datos económicos y sociales que justifican nacionalización
Colombia	FEDESARROLLO		Datos económicos y sociales para justificar reforma laboral
	CEDE		Metodología de encuesta, datos económicos y sociales
	FIP		Datos sobre paramilitarismo
	Viva la Ciudadanía		Datos sobre desplazados y políticas tomadas

País	Tipo de TT	Idea	Datos
Ecuador	CORDES		Datos sobre ganancias y pérdidas del conflicto armado
	CEDIME		Datos para reconocimiento de derechos de la mujer
	Grupo FARO	Acuerdo de transparencia con sector político	Debilidades de programas gubernamentales
	IEEP		Datos económicos para justificar dolarización
El Salvador	FUSADES		Datos económicos para justificar medidas macroeconómicas
	FESPAD	Propuesta de reforma en elección de magistrados y concejales	Datos sobre estado de la situación de elección de magistrados y concejales
	FUNDAUNGO	Establecimiento de condiciones para participación ciudadana	Evidencia sobre el estado de la participación ciudadana
	PRISMA	Propuesta para proteger asentamientos existentes en zonas protegidas	Datos ambientales y de población rural
Guatemala	ASIES		Evidencia sobre estado de educación y su presupuesto
	CALDH		Sistematización de datos y estado de situación de respeto a derechos humanos indígenas
	CIEN	Propuesta de privatización de sector telecomunicaciones	Aporte de evidencia sobre sector telecomunicaciones
	IDIES		Aporte de metodología de mapas de pobreza
Honduras	FOSDEH		Aporte de datos sobre origen y pago de la deuda
	FEREMA	Propuesta de creación de Centros Comunitarios	Aporte de datos sobre estado de la educación
	CIPRES		Sistematización de datos sobre canal logístico
	ICADE		Aporte de datos y estadísticas sobre vivienda



País	Tipo de TT	Idea	Datos
Paraguay	CADEP		Aporte de datos económicos y sociales para justificar reforma fiscal
	Instituto de Desarrollo	Propuesta para fortalecimiento de gestión municipal	
	ADEPO		Datos sobre salud reproductiva
	DENDE		Datos para justificar la reforma de la banca
Perú	DESCO	Nuevo concepto y propuesta sobre densificación habitacional	
	CIUP		Aporte de datos de presupuesto y datos sociales, para justificar necesidad de transparencia presupuestaria
	GRADE	Nueva metodología de evaluaciones de rendimiento escolar	
	CIES (consorcio)	Proceso de intercambio entre academia, políticos y opinión pública hasta llegar a debate electoral	

En tercer lugar, la mayoría de los episodios demuestran que las ventanas de participación de los TT en las decisiones de políticas se circunscriben a determinadas coyunturas caracterizadas como situaciones de excepción o urgencia. En ellas, sobrevuela en la opinión pública la sensación de fracaso de las soluciones en curso y de la necesidad de un cambio. Es en estas situaciones que los gobiernos echan mano a las ideas “disponibles” en los TT, porque son ellos los que manejan información actualizada de experiencias exitosas/fracasadas en otros contextos y participan de redes internacionales que pueden aportar contactos y

experiencia de afuera. En este sentido, de los 36 casos relevados, 26 tuvieron lugar en situaciones de crisis mientras que solo 10 de ellos se produjeron bajo contextos temporales de normalidad (lo que la literatura llama “*politics as usual*”). En este sentido, la evidencia confirma la idea de la ventana de oportunidades que abrió la crisis económica en los años noventa (véase la tabla 8).

Tabla 8
EPISODIOS POR CONTEXTOS DE INCIDENCIA

País	Tipo de TT	Crisis	Normalidad
Argentina	FIEL	Crisis económica (hiperinflación)	
	CEDES	Asunción de gobierno Kirchner	
	CELS	Crisis política (“que se vayan todos”)	
	CIPPEC	Crisis política (“que se vayan todos”)	
Bolivia	CEDURE		En la década del 2000 (antes de presidencia de Evo Morales)
	FBDM	Crisis política y social (violencia por Constituyente)	
	PIEB		Década de 1990: democratización
	CEDLA	Asunción de gobierno de Evo Morales	
Colombia	FEDESARROLLO	Crisis económica y social (altas tasas de desempleo)	
	CEDE	Contexto económico y social de crisis	
	FIP	Contexto político y social de crisis (por FARC)	
	Viva la Ciudadanía	Contexto social de crisis (por FARC)	



País	Tipo de TT	Crisis	Normalidad
Ecuador	CORDES	Conflicto armado Perú – Ecuador	
	CEDIME		Reforma constitucional
	Grupo FARO	Corrupción	
	IEEP	Contexto económico de crisis	
El Salvador	FUSADES	Contexto político y económico de crisis (vuelta a la democracia)	
	FESPAD	Consolidación de acuerdos de paz	
	FUNDAUNGO		Municipios buscan mejorar participación ciudadana
	PRISMA		Gobierno da prioridad al tema
Guatemala	ASIES	Crisis de sector educativo	
	CALDH	Democratización	
	CIEN	Crisis de modelo económico	
	IDIES		Desarrollo de políticas estratégicas
Honduras	FOSDEH	Crisis económica	
	FEREMA		Rutina: cumplimiento de compromisos internacionales en educación
	CIPRES		Rutina: integración regional
	ICADE	Contexto político y social de crisis	
Paraguay	CADEP	Contexto de crisis económicas pero con cambio de gobierno con buenas expectativas	
	Instituto de Desarrollo	Bajo desarrollo local	
	ADEPO		Proceso constituyente
	DENDE	Contexto de crisis económicas pero con cambio de gobierno con buenas expectativas	

País	Tipo de TT	Crisis	Normalidad
Perú	DESCO	Fragilidad institucional en sector vivienda	
	CIUP		Bonanza económica, preocupación por gestión de presupuesto
	GRADE	Crisis educativa	
	CIES (consorcio)	Polarización electoral	

En contextos de urgencia, los TT se convierten en los aliados de los gobiernos, aun cuando sobre ellos sobrevuela una desconfianza en torno a los intereses y visiones que los financian. Su principal atractivo consiste en la capacidad de incorporar al debate local ideas y propuestas novedosas que los TT aprenden, reciclan, editan y articulan de su participación en redes, foros, reuniones internacionales. En los contextos de normalidad, hay una mayor unidireccionalidad en la relación entre gobierno y TT, en la que estos últimos buscan acercarse a los *decisionmakers* para ofrecerles sus servicios. La estrategia seguida por lo general es indirecta y se caracteriza por contactos indirectos como la publicación y aparición en medios de comunicación masiva o la intermediación de personas o instituciones cercanas a los decisores.

V. CONCLUSIONES

Llegamos así a las conclusiones de este breve ensayo con la convicción de que el recelo que generan los TT en América Latina está sobredimensionado. Si bien se trata de nuevos actores políticos de gran visibilidad pública, su capacidad de incidencia en las políticas públicas se encuentra fuertemente recortada a determinados contextos políticos y a determinados momentos del proceso decisorio. Siguiendo la experiencia de los casos de incidencia exitosa recogidos en este ensayo, las ventanas de oportunidades se abren en situaciones o coyunturas de crisis en las que predomina una percepción generalizada de que las soluciones conocidas y puestas en marcha son inadecuadas o llevan a un fracaso y ponen bajo amenaza la continuidad del régimen y/o gobierno de turno. Es en esas situaciones que los gobiernos y los decisores se convencen

de la necesidad de echar mano a soluciones venidas de afuera y sobre las que sobrevuela un consenso generalizado sobre su eficacia. De la misma manera, las oportunidades de incidencia de los TT se recortan a los momentos iniciales de las políticas públicas, en los que el gobierno decide la incorporación de una nueva política en la agenda y la pone en discusión y en el debate público (agenda). Es en esta etapa, y no en las sucesivas (formulación e implementación), que las capacidades priorizadas y el tipo de conocimiento producido por los TT –principalmente *surveys*, estadísticas y bases de datos– son de utilidad para los objetivos del gobierno en su tarea de fortalecer los argumentos en favor de las decisiones previamente tomadas de cara a la opinión pública en general y sectores damnificados por la reforma, en particular.

Las razones de este recelo, aun cuando no esté fundamentado en los hechos, son en gran medida una herencia de su pasado o consecuencia de su marca de origen. Como regla general y a diferencia de sus contrapartes en democracias más consolidadas, los TT en América Latina nacen y se constituyen en un clima de oposición a los gobiernos o regímenes autoritarios. Es la amenaza o represión de estos regímenes a los derechos humanos (como la libertad de expresión, el derecho a la vida, etc.) lo que determina un fuerte vínculo inicial de los TT con organizaciones de base como ONG, academia, grupos de abogados, etc. Una segunda nota o marca de origen es la dependencia de estas organizaciones al financiamiento externo, que en sus orígenes se restringió a fundaciones “progresistas” que protegieron la continuidad de estos espacios alternativos a los oficiales. En democracia, esta dependencia externa se mantuvo y se diversificó, no solo en lo que hace a la agenda sino también en las estrategias de comunicación, y obligó a los TT a orientar su producción a las políticas públicas.

La fuerte influencia de un actor externo complica aun más la originaria relación entre TT y gobierno en América Latina, porque obliga a los TT a dividir sus fidelidades y rendiciones de cuentas entre dos destinatarios, que en la mayoría de las democracias consolidadas convergen en uno o comparten su carácter doméstico. Por una parte, aquellos que financian y formatean la agenda de investigación, a saber los donantes; y, por la otra, los gobiernos que, en términos potenciales, son los destinatarios de su producción académica. Esta dualidad de visiones queda claramente reflejada en algunos de los estereotipos que caracterizan el debate acerca de los TT en América Latina. Para muchos decisores,

por ejemplo, los TT responden a miradas interesadas y particularistas de la sociedad y sus propuestas pecan por la falta de foco, adecuación o viabilidad con la realidad local. Para muchos investigadores, la cercanía a los gobiernos, si bien es percibida como necesaria en términos de acceso a los recursos vitales de la organización (información y fondos), constituye también una amenaza para su independencia y credibilidad en el mediano y largo plazo.

Una manera de superar esta dicotomía y promover un vínculo más permanente y fructífero para ambas partes consiste en apartarse de las visiones ideales que visualizan a los TT como instrumentos que garantizan la pluralidad ideológica y la eficacia decisional, para acercarlos a una visión más realista que rescate su naturaleza y su proyección global. En definitiva, los TT no se caracterizan por producir conocimiento teórico-crítico, sino más bien por articular, editar y reciclar ideas y experiencias de otros contextos aprendidas de su participación en redes internacionales de carácter multisectorial. Con ellas, no solo los gobiernos pueden mejorar e innovar su gestión y capacidades, sino también las organizaciones sociales, un destinatario poco indagado y valorado en la agenda de estos nuevos actores políticos.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Carlos

2009 “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (TT) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”. En: *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC, GDN.

BOTTO, Mercedes

2007 “Los *think tanks* en las negociaciones comerciales externas, ¿aconsejan, median o legitiman intereses? El caso comparado del Cono Sur”. En: Botto, M. *Saber y política en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo-FLACSO.

GARCÉ, Adolfo

s.f. “Partidos políticos y *think tanks* en América Latina”. Paper.

- GARCÉ, Adolfo y Gerardo UÑA
2006 *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Prometeo Libros.
- McGANN, James G. y Kent WEAVER
2000 *Think Tanks and Civil Societies*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- McGANN, James G.
2008 The Global “Go-To Think Tanks”. The Leading Public Policy Research Organizations in the World. Filadelfia: University of California. <http://foreignpolicy.com/files/2008_Global_Go_To-Think_Tanks.pdf>.
- MENDIZÁBAL, Enrique
2009 “Introducción”. En: Mendizábal, Enrique y Kristen Sample (Eds.). *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: International IDEA/Overseas Development Institute.
- PESTRE, Dominique
2000 “The Production of Knowledge between Academies and Markets: A Historical Reading of the Book *The New Production of Knowledge*”. En: *Science Technology and Society*, 5, 2.
- PLEHWE, Dieter
2011 “Who Cares about Excellence? Social Sciences under Think Tank Pressure”. En: *Academic Challenges*. Oxford University Press [en prensa].
- REQUEJO, F.; J. JORDANA, C. RAMIO y E. GIL
2000 “Els think tanks a Catalunya”. En: *Revista IDEFS*, 7.
- SMITH, James
1991 *Intermediarios de ideas: los “grupos de expertos” (think tanks) y el surgimiento de la nueva elite política*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- STONE, Diane
2007 “Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes”. En: *Public Administration*, Vol. 2.

1998 “Think Tank Transnationalisation and Non Profit Analysis, Advice and Advocacy”. Paper.

STONE, Diane y Andrew DENHAM

2004 *Think Tanks Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester University Press.

STONE, Diane y Mark GARNETT

1998 “Think Tanks. Policy Advice and Governance”. En: Stone, D. y M. Garnett (Eds.). *Think Tanks across Nations*. Manchester University Press.

UÑA, Gerardo; Gisell COGLIANDRO y Juan LABAQUI

2004 “Políticas públicas y toma de decisiones: los *think tanks* en Argentina”. Paper.

CAPÍTULO 4

El rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas en América Latina*

*Martín Lardone*¹ y *Marcos Roggero*²

Universidad Católica de Córdoba, Argentina

Coordinador de investigación: Hernán Camps

Asistentes de investigación:

Álvaro Martos, Tomás Olivier y Juan Rubio

ABSTRACT

Si bien está cada vez más reconocida la necesidad de que la evidencia y el conocimiento, por un lado, y las políticas públicas, por el otro, intensifiquen su vínculo, no se discute un elemento de suma importancia en dicha relación: el financiamiento. El presente estudio tiene el objetivo de explorar cuál es el rol del Estado en el financiamiento de la investigación en políticas en América Latina en la actualidad. Para

* Este estudio fue resultado del Concurso Regional de Investigación EBPDN convocado por el Consorcio de investigación Económica y Social.

1 Martín Guillermo Lardone. Investigador. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. DEA en Políticas Públicas de Sciences Po Paris, y Magister en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Buenos Aires). Doctorando en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de Paris. Especialista, investigador y consultor en temas de reforma y modernización del Estado, políticas públicas, gobiernos subnacionales y relaciones intergubernamentales. Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. E-mail: martin_lardone@yahoo.com.ar

2 Marcos Enrique Roggero. Investigador. Licenciado en Ciencia Política, por la Universidad Católica de Córdoba. Maestro en Administración y Políticas Públicas, por el CIDE. Especialista, investigador y consultor en organizaciones y análisis de políticas públicas. Docente de Sociología de las Organizaciones en la Universidad Católica de Córdoba. E-mail: roggeromarcos@yahoo.com.ar

ello, se identifican los esquemas de financiamiento público existentes en la región, se diagnostican las debilidades y fortalezas, y se destacan aquellos que brindan mayores oportunidades para los *think tanks* o que están más específicamente destinados a la investigación en políticas.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene el objetivo de explorar el rol del Estado en el financiamiento de la investigación en políticas en América Latina en la actualidad. Para ello, se conformó una muestra de 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela), se consultaron cerca de 40 *think tanks* y se realizaron 60 entrevistas a investigadores, profesionales, funcionarios públicos y representantes de la cooperación internacional.

En la primera sección, se realiza un diagnóstico de cuál es el estado actual más representativo del financiamiento público en los países seleccionados. Entre los principales hallazgos, se menciona que en la actualidad América Latina está caracterizada por un esquema de financiamiento público hacia la investigación en políticas que puede dividirse en: programático y no programático.

El primero consiste en una oferta de financiamiento estable, sistemática y estructural por parte del Estado, que está sesgada hacia los centros universitarios y las ciencias duras, todo lo cual hace que este tipo de financiamiento no sea el más beneficioso para la investigación en políticas que realizan los *think tanks*.

La segunda, por el contrario, es una oferta de financiamiento inestable, asistemática y no estructural, que se rige generalmente por contratos de consultoría puntuales o casuales y es la que usualmente está dirigida desde el Estado hacia los *think tanks*. En este tipo de esquemas, de escasa continuidad, poca previsibilidad y difícil localización (identificación) institucional, las relaciones personales, las redes sociales y las trayectorias compartidas entre funcionarios e investigadores se tornan determinantes.

Luego de identificar y analizar las deficiencias que este tipo de esquema presenta para la investigación que realizan los *think tanks*, en la sección siguiente se destacan experiencias de financiamiento, ya sea porque representan nichos de oportunidad para los *think tanks* dentro de la misma

oferta programática o porque cuentan con mayor grado de especificidad hacia la investigación en políticas.

En el primer caso, se encuentra el instituir partidas especiales en el presupuesto de educación destinadas al rubro de políticas públicas y los fondos para la creación de centros tecnológicos y de investigación. También la calificación de “saber notorio” de los centros por su *expertise* en un área de conocimiento o la inscripción de los *think tanks* en los registros nacionales de ciencia y técnica, lo que abre las puertas a los *think tanks* para contrataciones o para recibir donativos deducibles de impuestos, respectivamente. Por último, los fondos sectoriales de CONACYT, la subcontratación de los *think tanks* por parte de las universidades y los centros universitarios, y la existencia de becas para investigadores doctorales, quienes pueden radicarse en el marco de los *think tanks*.

En el segundo caso, se destacan aquellas experiencias que constituyen esquemas de financiamiento público dirigidos más específicamente hacia la investigación de políticas. Entre ellos, se encuentran los esquemas que canalizan recursos procedentes de la comunidad internacional. Uno de ellos son los convenios que los gobiernos realizan con los organismos multilaterales de crédito y las organizaciones internacionales. También las agencias especialmente diseñadas para recibir, ordenar y distribuir el dinero proveniente de la cooperación internacional, como, por ejemplo, el VIPFE, en Bolivia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en Colombia. Por último, el Programa Estado de la Nación representa una experiencia que ilustra las posibilidades de que iniciativas que comenzaron con la cooperación internacional puedan ser apropiadas por parte del Estado.

Otro esquema que se encuadra en este segundo grupo de experiencias por destacar es el IPEA, de Brasil, que, como fundación pública, recibe recursos del Estado y, mediante distintas modalidades, como convenios, intercambios y conformación de redes, distribuye los recursos que recibe entre los *think tanks* con los que se asocia.

Otro esquema, quizás el más relevante para el objeto de este estudio, es el que representan la CONEVAL, de México, y la División de Control y Gestión Pública, de Chile. A cargo de la evaluación independiente de los programas públicos, estos organismos se dedican en gran medida a contratar *think tanks* para que realicen las evaluaciones de los programas públicos seleccionados. Por último, se menciona una experiencia realmente

imprevista en el diseño del presente estudio: el financiamiento público procedente del Poder Legislativo.

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre lo político y lo científico, el poder y la ciencia, ha estado presente a lo largo de la historia, siempre que existieron posiciones gubernamentales y consejeros (Camou 2005), pero durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, existió una mayor institucionalización entre las organizaciones implicadas en la relación. Encontrar la manera de que la investigación y el conocimiento científico ilustren las decisiones de políticas, así como dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones públicas, fue uno de los objetivos que motivó el surgimiento y crecimiento de una serie de organizaciones dedicadas a la investigación y a la incidencia en materia de políticas públicas, conocidas como *think tanks* o **institutos de investigación de políticas (IIP)**, según las diferentes definiciones o contextos (Braun *et al.* 2006, Camou 2005, Acuña 2009).

Ahora bien, ¿cuál es la sustentabilidad de las instituciones que proveen de evidencia y conocimiento útil para las políticas públicas, cómo se financian? El tema del financiamiento resulta fundamental, pero es constantemente omitido en los espacios de discusión académicos, entre los académicos, como si solo se tratara de una cuestión administrativa, cuanto mucho gerencial. Pues bien, el presente estudio se enmarca en la relación entre el Estado y las organizaciones que producen evidencia y conocimiento, pero lo hace en un aspecto específico. Se pretende explorar el rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas.

El financiamiento público de la investigación no es un tema nuevo ni poco estudiado, mucho menos controvertido, si se mira desde el punto de vista de los sistemas de universidades públicas y la investigación pura. Pero ¿qué ocurre cuando el financiamiento público va hacia la investigación **en políticas públicas**? Identificar los esquemas de financiamiento público utilizados en la región, cuáles de ellos son los más exitosos, cuáles son sus debilidades y fortalezas, qué desafíos enfrentan, cómo se compete por el financiamiento con las investigaciones de las ciencias más duras, son algunas de las cuestiones que se abordarán en el estudio.

El presente estudio se organiza en cuatro partes. En la sección B, se describe brevemente cuál fue la metodología implementada para la realiza-

ción del estudio, además de definir conceptualmente las variables principales. En la sección C, se hace un diagnóstico general de la situación del financiamiento público en América Latina en la actualidad, describiendo cómo funciona el mismo, cuáles son sus características y cuáles sus fortalezas y debilidades para la investigación en políticas. Uno de los hallazgos principales de esta sección es que, en términos generales, el financiamiento público hacia la investigación en políticas se puede dividir en programático y no programático. Como se verá más adelante, el financiamiento programático es el que está diseñado para la investigación en general, es decir, tiene que ver con el sistema nacional de ciencia y tecnología, y, por ende, la investigación en políticas sería beneficiada por este de manera residual o secundaria.

En la sección C, por otra parte, se mencionan esquemas de financiamiento que no cuadran en la oferta programática y que se consideran más específicos para la realización de investigación en políticas. Finalmente, en la sección D, se exponen puntualmente las alternativas de financiamiento que se identificaron dentro de la oferta programática que es más factible que beneficien a las organizaciones que realizan investigación en políticas. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo y algunas recomendaciones.

II. METODOLOGÍA

La primera aclaración necesaria en el presente trabajo es que el objetivo del estudio fue netamente exploratorio. Debido a la práctica inexistencia de antecedentes específicos en el tema, aquí no se abordó el estudio con marcos conceptuales predeterminados ni se buscó realizar generalizaciones. Antes bien, se intentó realizar un mapeo de los esquemas existentes en América Latina. Con el objetivo general de explorar el rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas en América Latina, la mayor parte del trabajo consistió en identificar efectiva y claramente esquemas de financiamiento público para la investigación en políticas³.

3 Con esta aclaración, se busca advertir, asimismo, que el presente estudio no corresponde a una inferencia estadística y tampoco responde a los criterios comúnmente exigidos para estudios con tales características, en especial la exhaustividad. Se pide disculpas al lector, entonces, especialmente por aquellas omisiones de ciertos programas o esquemas de financiamiento público que existan en los países que comprenden la

Resulta necesario resaltar que uno de los principales desafíos metodológicos enfrentados en este estudio fue el acceso a los datos empíricos, dado el escaso conocimiento que existe sobre la materia, además del hecho de que se trata de un estudio netamente empírico y de las razones de factibilidad (en especial las referidas al tiempo). En consecuencia, se plantearon dos opciones metodológicas, donde la decisión radicaba en si se comenzaba por la demanda o por la oferta de financiamiento; en otras palabras, si la búsqueda de información se iniciaba por los principales encargados de realizar investigación en políticas, los *think tanks*, o por el Estado, de donde provendría el financiamiento público.

Debido al tamaño y la mayor complejidad (legal, administrativa, organizacional, etc.) del sector público, y a la excesiva dispersión de las fuentes de financiamiento para investigación de políticas existentes en el interior del Estado, sumados a la facilidad relativa para la identificación de los *think tanks*, se escogió comenzar por la demanda. Concretamente, la estrategia consistió en identificar los *think tanks*, para luego seguir profundizando, hacia atrás, en la cadena de financiamiento, hasta llegar al origen del mismo. La idea es poder identificar las fuentes de financiamiento disponibles en el sector público a partir de relevar la estructura de financiamiento de los diferentes *think tanks*. Asumimos, en este punto, que los *think tanks*, dado su constante trabajo de búsqueda de fondos y proyectos, son los que mejor conocimiento poseen, en cada país, sobre la diversidad de fondos y mecanismos de financiamiento disponibles en los sectores públicos con los cuales interactúan.

• ALGUNAS DEFINICIONES CONCEPTUALES

En correspondencia con esta decisión metodológica, se hacen necesarias algunas definiciones conceptuales de las principales variables en la presente investigación. Con el propósito de sortear la polisemia del concepto *think tanks* y la heterogeneidad de organizaciones que le pueden ser encuadradas, en este trabajo, adhiriendo a la definición de

muestra y que, por la enorme magnitud del sector público, asimetrías de información en las fuentes consultadas o por las dificultades que un estudio de estas características contiene, no hayan sido advertidos por el presente estudio.

Acuña (2009), se sostiene que **institutos de investigación en políticas** (IIP) y *think tanks* son sinónimos y refieren a “aquellos institutos de investigación, organizaciones de la sociedad civil y privadas que, sin fines de lucro, producen información y conocimiento con el objeto central de influir en algún aspecto el proceso de las políticas públicas” (Acuña 2009: 5)⁴.

La función organizacional dominante, formalizada o de hecho, de los *think tanks* es la incidencia en materia de políticas públicas, la cual es ejercida a través de la producción y transmisión de conocimiento, transmisión cuyo foco puede incluir a diversos actores pasibles de pesar de manera directa o indirecta sobre la forja e implementación de políticas (ya sea actores gubernamentales, paragubernamentales, sociales o la ciudadanía en general) (Acuña 2009: 8)⁵. De esta manera, por **investigación en políticas** se entiende el conocimiento e información producidos por los *think tanks*, es decir, representa sus productos concretos, a partir de los cuales los *think tanks* ejercen influencia. Entre los principales productos, se puede mencionar libros, documentos de trabajo, folletos, *newsletters* o boletines, revistas, indicadores de gestión, artículos para los medios de prensa (Uña *et al.* 2004).

Otra definición necesaria es la de **financiamiento público**. Con dicho concepto, se hace referencia a recursos monetarios que, pudiendo ser recaudados, donados o prestados, son gestionados por organismos públicos y destinados a la investigación en políticas públicas, especialmente la que realizan los *think tanks*. Sintéticamente, se refiere al financiamiento que desde el Estado es destinado a los *think tanks*. Una de las principales implicaciones de esta definición es que no considera a la investigación regular que se produce en los centros universitarios con financiamiento público⁶.

4 Esta idea, a su vez, se apoya en los trabajos de Abelson (2006) y de Uña, Lupica y Strazza (2009).

5 Véase también Stone (1996), Krastev (2000) y Abelson (2002).

6 En realidad, lo que se excluyó de este estudio es el financiamiento estatal para las actividades de investigación regular de las universidades públicas. Por el contrario, se ha incluido algunas organizaciones universitarias que tienen como fin exclusivo la investigación de políticas, que se asemejan estructural y organizativamente a un *think tank* y que recurren a búsquedas de financiamiento específico al igual que los *think tanks*.

- UNIDAD DE OBSERVACIÓN Y UNIDAD DE ANÁLISIS

Una manera de justificar esta decisión metodológica es recurriendo a la tradicional distinción entre unidad de análisis y unidad de observación. Dado que el objetivo general del estudio es explorar los esquemas de financiamiento público en la región, la unidad de análisis indudablemente fueron los países muestreados. Sin embargo, debido a las razones expuestas en párrafos anteriores y la resultante decisión de empezar por la demanda, se puede decir que la unidad de observación son los *think tanks*.

En esta línea, se aprovecharon los contactos con los *think tanks* más importantes de la región, establecidos en la investigación previamente realizada por los autores para CIPPEC y GDN⁷. Dado que por una limitación de tiempo y recursos no podemos trabajar sobre una muestra de *think tanks* lo suficientemente representativa en términos estadísticos, tomamos los *think tanks* más reconocidos de cada país, usando como base de identificación la base de datos elaborada oportunamente por CIPPEC⁸, y complementándola con la opinión de expertos consultados en cada país. De este modo, construimos una muestra que fuera “cualitativamente representativa”, es decir, que existiera dentro de la muestra una variación suficiente respecto de las diferentes características relevantes de los *think tanks* (fuentes de financiamiento, orientaciones temáticas, tamaño, antigüedad, naturaleza o pertenencia institucional). Así, la estrategia consistió en entrevistar a los representantes de los *think tanks* y, a partir de allí, contactar a los demás actores participantes de los esquemas, profundizando en el estudio y cerrando el circuito del financiamiento. De allí, entonces, que la estrategia general de selección de los casos esté compuesta de dos momentos: un muestreo de los países de la región y luego la técnica de la “bola de nieve” para seleccionar las unidades de observación dentro de cada país.

7 Monitoreo y evaluación de la incidencia de la investigación en políticas públicas de institutos de investigación de políticas (think tanks) de la región. Buenos Aires: GDN – CIPPEC, 2010.

8 <<http://www.researchandpolicy.org>>.

• MUESTREO REGIONAL

La selección de los casos se hizo en función de una serie de criterios (nivel de ingresos –medios o bajos⁹–, tamaño, y distribución regional), donde las subregiones específicas de América Latina y el Caribe cobraron especial importancia. Atendiendo a la distribución regional, se tomaron los países pequeños y medianos de América del Sur, a saber: Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Chile. También se tomaron los países considerados más grandes de la región: Argentina, Brasil, Colombia, y México. Con respecto de Centroamérica y el Caribe, se seleccionaron cuatro países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Esto hace un total de 15 países. De este modo, a la variabilidad que se obtuviera por los criterios definidos para los *think tanks*, le agregamos una importante variabilidad a partir de los contextos nacionales. Hemos intentado que existan casos que combinen de diferentes modos las variables identificadas, esto es, distintos niveles de ingresos y diferentes tamaños en los distintos contextos subregionales (cono sur, región andina, Caribe, etc.).

Así, el muestreo de las unidades de observación seleccionadas dentro de cada unidad de análisis (caso nacional) se complementa por la técnica de “bola de nieve” (se agendan nuevas entrevistas por referencias y recomendaciones de los propios entrevistados) para rastrear a las personas implicadas en el financiamiento de la investigación en políticas, especialmente para obtener contacto con personas del lado del sector público o que estén involucradas en el esquema de financiamiento¹⁰. Esto es clave para rastrear las fuentes de financiamiento existentes en el sector público,

9 Tomamos como referencia la distinción que realiza el Banco Mundial entre países de ingresos medios (*middle income countries*) y países de ingresos bajos. <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>>.

10 No se trabajó la muestra en términos estadísticos de representatividad. Antes bien, se tomó inicialmente, y de manera intencional, dos *think tanks* por cada país. Obviamente, la consecuencia de esto fue que en los países pequeños, los *think tanks* estuvieron más representados que en los países grandes o en los que existe mayor número de *think tanks* (University of Pennsylvania 2010). Asimismo, una vez iniciado el trabajo de campo, teniendo el “bola de nieve” como segundo criterio de muestreo, la cobertura de mayor cantidad de *think tanks* pasó a depender de la información de los *think tanks* consultados y de la accesibilidad al campo, lo que implicó una variación importante en la cantidad de *think tanks* muestreados por país.

dado que nuestra “entrada” fue por los *think tanks*. Una vez realizado el mapeo, nos concentramos en aquellos casos cuyos modelos resulten ser **paradigmáticos**¹¹ en la región, según el análisis de la información relevada y la consulta a especialistas en el tema que corroboren los casos seleccionados.

• TÉCNICAS DE RELEVAMIENTO

La metodología de relevamiento se pensó en tres etapas. En primer lugar, se relevó la documentación que produce cada *think tank* y que se encuentra disponible en los sitios web, en especial la relativa a sus presupuestos. En segundo lugar, se recurrió al instrumento central de esta investigación, que consiste en desarrollar entrevistas telefónicas semiestructuradas con los responsables de los *think tanks* seleccionados, primeramente, y con los demás actores recomendados, posteriormente.

Las entrevistas se llevaron a cabo con un protocolo semiestructurado, el cual contó con unas pocas dimensiones preestablecidas, a fin de ordenar la información por recolectar y facilitar el posterior análisis. No obstante, atentos a que se trata de un estudio de corte netamente inductivo, se dejó abierta la posibilidad a la emergencia de nuevas dimensiones a lo largo del estudio.

Luego, en tercer lugar, sobre la base de la información provista por las entrevistas realizadas, se recurrió a la revisión de páginas web y el análisis documental, recomendados ambos por los mismos actores entrevistados, en unos casos, o a constatar y ampliar la información relevada por las entrevistas, en otros casos. En este segundo sentido, vale mencionar la asistencia de los investigadores a un taller organizado por GDNNet y CIPPEC en Buenos Aires, en el que participaron numerosos *think tanks* de la región, al final de la investigación, el cual permitió la constatación y discusión de algunos datos. El análisis de la información, por lo tanto, se hizo sobre la base de estas fuentes consultadas en estos tres momentos.

11 Nos interesa subrayar esta idea de que no recurrimos a casos “exitosos”, ya que no estamos evaluando el funcionamiento de los mecanismos de financiamiento público existentes, sino que reconstruimos los distintos paradigmas de financiamiento disponibles en la región, con un fin netamente exploratorio y con el objeto de poder sistematizarlos y elaborar alguna tipología.

- DIMENSIONES DEL CUESTIONARIO

Las dimensiones del cuestionario son las que orientan la realización de las entrevistas semiestructuradas para la recolección de datos. Las mismas se organizan en dos ejes. Uno, encuadra los aspectos vinculados a la situación de los institutos de investigación de políticas en su relación específica con el Estado y el financiamiento público. El otro, toca los aspectos que caracterizan al esquema o modelo de financiamiento público general del país en cuestión.

<i>Think tanks</i>	Esquemas o modelos de financiamiento público
1) Presupuesto	1) Programas especiales
2) Proporción (%) presupuesto	2) Origen y objetivos
3) Dependencia/autonomía del <i>think tank</i>	3) Funcionamiento
4) Cantidad y tipo de proyectos	4) Actores involucrados
5) Tipo de financiamiento público	5) Orientaciones temáticas
6) Tipo de oficina/dependencia pública	6) Resultados
7) Tiempo	
8) Procedencia de los fondos	
9) Conexiones	

Evidentemente, se trata de un estudio empírico, netamente inductivo. Por lo tanto, la confección de tipologías es uno de los principales resultados perseguidos por nuestro estudio, tanto para sistematizar la información como para la caracterización de los esquemas.

- DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Algunas de las dificultades enfrentadas en el momento de implementar esta estrategia tienen que ver con problemas logísticos en la concreción de algunas entrevistas (centralmente en los casos de Paraguay y República Dominicana). También con que algunos *think tanks* manifestaron no contar con financiamiento público. Pero, en estos casos, los mismos *think tanks* nos recomendaron otros institutos que sí contaban con financiamiento del Estado o que contaban con una mayor proporción del mismo.

Tales fueron los casos del CEES de Guatemala¹², CEDICE de Venezuela¹³ y FEDESARROLLO de Colombia¹⁴.

De manera resumida, podemos decir que, indudablemente, los mayores desafíos metodológicos del presente estudio están asociados al muestreo por bola de nieve, en especial contactar efectivamente a los actores participantes de los esquemas de financiamiento público. Lo que nos ha ocurrido algunas veces es que el vínculo entre investigadores de los *think tanks* y funcionarios estatales no es del todo “visible”, y no siempre estos actores están dispuestos a facilitarnos los datos de contacto de los funcionarios públicos con quienes realizan sus proyectos, lo que genera alguna demora para poder cerrar los circuitos del financiamiento. Otra dificultad importante en el trabajo de campo es que no siempre los *think tanks* tienen disponibles sus presupuestos y sus estructuras de financiamiento, lo cual dificulta la tarea de evaluar el peso relativo del financiamiento público en los presupuestos de estas organizaciones, así como otro tipo de información que se puede inferir de los datos presupuestarios.

Finalmente, además de la recolección y el análisis documental, se realizaron 60 entrevistas, incluyendo tanto funcionarios públicos como investigadores o responsables de los 43 *think tanks* analizados, distribuidos en 12 países de la región (en el anexo, se detalla los *think tanks* analizados distribuidos por países).

III. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

El primer dato que surge de la exploración efectuada fue que la mitad de los *think tanks* consultados no cuentan con financiamiento público de ningún tipo. Asimismo, la participación del financiamiento público en el presupuesto total de los *think tanks* es muy variable: el *think tank* que

12 Que recomendó la ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) y el IDIES (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales), los que, a su vez, recomendaron FLACSO-Guatemala.

13 Que recomendó el INVESP (Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos) y la UPP (Unidad de Políticas Públicas de la Universidad Simón Bolívar).

14 Que recomendó al CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo) de la Universidad Nacional de Colombia.

mayor financiamiento público tiene recibe un 66%, mientras que el que menos tiene, un 5%.

Más allá de las especificidades de cada uno de los casos relevados, fue posible hallar un esquema de financiamiento público promedio o representativo que, en términos generales, comprende las principales características del financiamiento público hacia la investigación en políticas de la región. El mismo está compuesto por dos tipos de oferta de financiamiento público: la **programática** y la **no programática**.

La primera comprende líneas de financiamiento que son permanentes, están integradas al funcionamiento del presupuesto nacional; es decir, están previstas y pensadas para cumplir un rol en el funcionamiento orgánico del sistema nacional de ciencia y tecnología y, por último, las autoridades de aplicación están claramente delimitadas. Más sintéticamente, consiste en una oferta de financiamiento estable, sistemática y estructural por parte del Estado.

La segunda, por el contrario, consiste en un flujo de financiamiento que es inestable, con plazos muy variables y no definidos, no está prevista en la planificación del sistema nacional de ciencia y tecnología nacional, mucho menos está contemplada en el presupuesto nacional, y tampoco cuenta con un organismo determinado para su aplicación. En otras palabras, se trata de una oferta de financiamiento inestable, asistemática y no estructural.

En los párrafos siguientes, se analizan las fortalezas y debilidades de una y otra oferta de financiamiento, con base en las entrevistas y consultas realizadas a los *think tanks*, funcionarios públicos y otros actores implicados en los esquemas de financiamiento de los casos.

III.1 OFERTA PROGRAMÁTICA DE FINANCIAMIENTO

En lo que a oferta programática se refiere, el financiamiento público está enmarcado en la planificación del sistema nacional de ciencia y tecnología, por lo que también está destinado para la investigación en general. Vale decir, este tipo de financiamiento no es específico, mucho menos exclusivo de la investigación en políticas (en los términos en que ha sido definida en este trabajo), antes bien, la investigación en políticas se beneficia de manera un tanto secundaria o residual, ubicándose como un componente

no prioritario, que en casi todos los casos ni siquiera está contemplada explícitamente¹⁵. Sin embargo, la mayoría de los *think tanks* consultados manifiestan que cuando se han beneficiado de financiamiento programático, lo han hecho a través de este tipo de esquema. El mismo se ofrece por medio de subsidios o ayudas a proyectos de investigación, convocatorias y concursos.

La implementación de estos esquemas, en la mayoría de los casos, está a cargo del organismo público tradicionalmente responsable del sistema nacional de ciencia y tecnología. En algunos casos, dicho organismo es el ministerio o secretaría del área; en otros, la responsabilidad recae en organismos específicos, de considerable autonomía en la estructura organizacional política, como, por ejemplo, CONACYT en México o COL-CIENCIAS en Colombia. También ocurre que uno y otro tipo de organismo participen complementariamente en la aplicación del financiamiento, como CONICET y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica), para el caso de Argentina.

En dicho país, por profundizar en un ejemplo, se observa un esquema que opera principalmente a través de los llamados a concurso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación para proyectos de investigación. Los proyectos tienen una duración de entre uno y tres años y se manejan por concurso, al que se puede presentar cualquier centro de investigación o universidad. Los concursos son públicos y transparentes, y en ellos puede influir la mayor reputación académica que tenga un centro o los investigadores que allí trabajan. Los subsidios del Ministerio sirven principalmente para financiar los costos de la investigación sin contar los costos de personal (honorarios de investigadores). En general, estos son cubiertos a través de la estructura de CONICET, que se encarga del sistema nacional de investigadores.

Para el caso de Colombia, cada universidad, sea pública o privada, puede alojar a varios grupos de investigación que acceden a distintas fuentes de financiamiento (nacionales e internacionales, públicas y privadas). Para el caso de los fondos públicos nacionales, el departamento

15 La única excepción es el caso de Brasil, específicamente sus agencias de financiamiento estatales, como se verá más adelante.

COLCIENCIAS tiene una participación activa en el financiamiento de estos grupos de investigación, para lo que lleva un registro y una clasificación meritocrática de cada uno de ellos.

En Brasil, el financiamiento encuentra acogida institucional principalmente en las actividades de las **agencias de financiamiento** federal y estatal. A nivel federal, destacan las actividades del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y la Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). En el caso del CNPq, el apoyo principal a la investigación se hace por medio de “auxilios” a la investigación, dirigidos principalmente a personas físicas. El FINEP, en cambio, fomenta las acciones de ciencia y tecnología brindando apoyo a las instituciones, sean públicas o privadas. Ambas entidades actúan en consonancia con las políticas del Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), a la vez que mantienen una coordinación mutua.

Entre las agencias estatales, se reconoce principalmente a la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Rio de Janeiro (FAPERJ) y la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). En el caso de la FAPESP, también se brindan fondos generales para el desarrollo de la investigación, a saber: auxilios regulares (para proyectos individuales), ayudas para eventos y reuniones científicas, ayuda para publicaciones, y programas especiales de financiamiento (como el programa especial para Jóvenes Investigadores en Centros Emergentes). También son importantes las oportunidades ofrecidas para proyectos específicos en distintas áreas temáticas¹⁶, para lo que es necesario el concurso con propuestas concretas de investigación.

16 Se trata de la modalidad de “Projeto Temático” dentro de los “Auxílios à Pesquisa”. Los temas con mayor probabilidad para alojar investigación en políticas públicas serían los siguientes: Administración, Demografía, Antropología, Educación, Economía y Ciencia Política.

- DEFICIENCIAS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS

Financiamiento público sesgado a favor de los centros universitarios

Justamente debido a las características que se menciona, este tipo de esquemas de financiamiento presenta deficiencias cuando es evaluado desde el punto de vista de la investigación en políticas y, más intensamente, desde el fortalecimiento y desarrollo de los *think tanks*. En todos los casos evaluados, se constató que la oferta programática de financiamiento público está sesgada en favor de los centros universitarios.

Para el caso de Chile, se sostiene que el financiamiento público del que los *think tanks* pueden beneficiarse usualmente proviene de los ministerios, a través de los diferentes llamados a concursos. En estos concursos, suele suceder que los llamados más reconocidos, y en los que se destina mayor cantidad de recursos, no son ganados por los *think tanks*, debido a la fuerte presencia que tienen los centros de las universidades. Estas suelen contar con muchos más recursos económicos y humanos que los *think tanks*, dejando para estos últimos aquellos concursos menos importantes, con menos dinero y en los que las universidades no están muy interesadas en participar.

En Colombia, por su parte, las posibilidades de acceso de los *think tanks* a las convocatorias de COLCIENCIAS resultan escasas. Entre las razones, se encuentran que los grupos de investigación reciben financiamiento según una prioridad meritocrática académica, que dificulta el acceso a grupos no universitarios, de escasa trayectoria académica o de reciente formación. Además, la financiación no es completa, por lo que el *think tank* debe disponer de fondos propios para soportar parte de los costos del trabajo. Por último, existe un control férreo de la ejecución de los fondos, por lo que no existe ningún marco de flexibilidad para instituciones pequeñas, con finanzas poco consolidadas o que estén en etapa de crecimiento.

BRASIL

Para el caso de Brasil, se pudo constatar claramente el sesgo de la oferta programática hacia los centros universitarios. Se exploró el registro de grupos de investigación en el CNPq. En el área de Ciencia Política, y filtrando la búsqueda por “políticas públicas”, aparecen un total de 107 grupos de investigación. Tan solo 9 grupos indican no pertenecer al ámbito universitario. Se destaca la presencia de grupos vinculados a la UFPA o a la UNESP. Entre los centros no universitarios, aparecen los siguientes: FGV RJ, FUNDAJ, CEBRAP, FJP, FURB.

Financiamiento público sesgado hacia las ciencias duras

Otro de los hallazgos comunes a los países que componen la muestra fue que el financiamiento público programático, en particular, y la financiación de la investigación, en general, están acaparados por las ciencias duras. La investigación en políticas que realizan los *think tanks* consultados se encuadraría casi exclusivamente en las ciencias sociales.

En Colombia, las fuentes consultadas aseveran que es clara la orientación que tiene COLCIENCIAS hacia las ciencias duras, en comparación con la investigación en ciencias sociales. Las cifras indican que los proyectos en Ciencias Sociales y en Estudios Científicos de la Educación comprenden, en conjunto, 10% del total de proyectos aprobados por dicho organismo. El resto lo integran los grupos de investigación dedicados a las Ciencias Naturales y Exactas, de la Ingeniería, Médicas y Agropecuarias.

En Argentina, por su parte, los *think tanks* reportaron que aunque las temáticas que ofrece el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en sus llamados son lo suficientemente amplias como para poder incluir proyectos diversos, parece existir una mayor concentración en proyectos destinados a las ciencias duras.

III.2 OFERTA NO PROGRAMÁTICA

• CONTRATOS DE CONSULTORÍA PUNTUALES O CASUALES

Pues bien, el sesgo hacia los centros universitarios principalmente, sumado al sesgo hacia las ciencias duras, hacen que el financiamiento público programático no sea el más beneficioso para la investigación en políticas que realizan los *think tanks*. En definitiva, se puede sostener que **cuando se trata de financiamiento público programático (estable, sistemático y estructural) predominan los centros universitarios como beneficiarios, más aun, aquellos que se dedican a las ciencias duras.**

Por el contrario, **el financiamiento desde el Estado hacia los *think tanks* se rige generalmente por contratos de consultoría puntuales o casuales, lo que constituye una oferta inestable, asistemática y no estructural.** En este tipo de esquemas, de escasa

continuidad, poca previsibilidad y difícil localización (identificación) institucional, **las relaciones personales, las redes sociales y las trayectorias compartidas entre funcionarios e investigadores se tornan determinantes.**

GUATEMALA

Hay que distinguir el financiamiento corriente que se brinda a la Universidad Pública (y sus centros académicos y de investigación), en el cual, por mandato constitucional, 5% del presupuesto del organismo ejecutivo debe destinarse a la misma; luego, sobre la base de la autonomía que posee, la universidad pública realiza la asignación de esos fondos en virtud de sus necesidades y demandas. En el caso de los *think tanks*, por el contrario, el financiamiento para investigación proveniente del Estado es relativamente escaso, más aun si se lo compara con el proveniente de la cooperación internacional. En lo que se refiere al primero, su funcionamiento consiste en que alguna dependencia o Secretaría del Estado realiza contrataciones directas con consultores independientes, mediante convocatoria pública en la cual se crea una comisión interna encargada de la selección y calificación del profesional que realice la labor. Aquí prima la contratación directa, es decir, cada secretaría, por decisión del despacho superior, selecciona, según el tema que se vaya a investigar, qué instituto o centro realizará el trabajo. Una de las formas que adopta esta modalidad es la contratación, la denominada “lista corta”, en donde se hacen invitaciones a un número reducido de centros para participar en la convocatoria.

COLOMBIA

Se puede decir que el Estado colombiano participa en las investigaciones en políticas públicas a través de las siguientes modalidades: (a) de forma centralizada, desde el departamento COLCIENCIAS, a través del mecanismo de la convocatoria, dirigido prácticamente de manera exclusiva para grupos dependientes de institutos de educación superior; (b) de forma centralizada, desde la agencia **Acción Social**, que funciona como ejecutora de programas sociales e intermediaria entre los centros y los fondos provenientes de la cooperación internacional; (c) de forma descentralizada, desde entidades ministeriales, secretarías o alcaldías, a través de mecanismos de convocatoria, (generalmente en los organismos más grandes), convenios o sociedades y consultorías.

Para el caso de Uruguay, separando claramente el financiamiento público destinado a los centros universitarios del que recae en los *think tanks*, se sostiene que estos últimos se sustentan, unos, por la venta de servicios de asesoramiento y consultoría a órganos del Estado y a organismos internacionales (Banco Mundial, PNUD, etc.); otros, de la venta de trabajos a empresas privadas; y otros, en los que el sustento económico es privado, de las matrículas a estudiantes y el dictado de cursos.

En Argentina, el financiamiento público que beneficia a los *think tanks* se rige principalmente por consultorías de distinto tipo, las cuales normalmente son acordadas por contactos previos que tienen los investigadores de los *think tanks* con distintos funcionarios de gobierno. Muchas veces, los mismos *think tanks* envían propuestas al gobierno para que considere la posibilidad de llevar a cabo una investigación con ellos. Además, los proyectos enmarcados en estas relaciones son mucho más cortos y de menores recursos que los obtenidos por los centros universitarios a través del financiamiento programático ofrecido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

En México, los *think tanks* sostuvieron que la financiación depende de diferentes ministerios y se entrega para proyectos específicos, no para los centros. La duración promedio es de 3 a 6 meses. Los fondos son asignados directamente por los ministerios y el Estado paga una parte contra entregado, y al final se emite dictamen mediante una carta de aprobación. El contrato se efectúa directamente con los ministerios, usualmente con el área jurídica a cargo de la materia en cada ministerio.

FUNDACIÓN GETULIO VARGAS

El centro de mayor exposición en Brasil en términos de labores de consultoría en políticas públicas es la Fundación Getulio Vargas. Cuenta con un departamento específico para la tarea: **FGV Projetos**. Entre sus contrapartes, hay entidades públicas y privadas, ambas categorías muy amplias en número y variedad. FGV Projetos compite en el plano nacional con las grandes universidades, como la de Sao Paulo (USPE). Los trabajos de consultoría adquieren la forma de contratos acordados entre la entidad pública y dicho centro profesional. Esta modalidad concuerda con lo que en Brasil se denomina “convenios”.

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO (FEDESARROLLO)

El grado de especificidad de los proyectos es muy alto, y prevalecen los estudios económicos y los de impacto de política social. El presupuesto para el año 2009 fue de 2,8 millones de dólares. El 82% de esos ingresos provino de investigaciones; el 6%, de conferencias y seminarios; el 10%, de encuestas de opinión; y el 2%, de publicaciones. El **25%** del número total de proyectos cuenta con el aporte de entidades públicas estatales. En términos monetarios, la participación del sector público asciende a un **47%**. La diferencia se explica en que los proyectos realizados por la Fundación en el área de políticas sociales implican un alto costo de recolección. Las modalidades de obtención de financiamiento son consultorías (privadas y públicas), convocatorias (internas y externas) y convenios (con otras fundaciones y con entidades estatales). La duración de los proyectos puede ir de dos meses (investigaciones macro, simulaciones, por ejemplo) a dos o tres años. Una media promedio sería entre 9 y 10 meses.

• PRESTIGIO Y AFINIDAD POLÍTICO-IDEOLÓGICA

En un esquema de financiamiento donde los canales de ofrecimiento y de captación son poco estructurales y asistemáticos, y las apreciaciones personales cobran singular importancia, el reconocimiento y prestigio que tenga el *think tank* pareciera ser una variable de peso. Ante la ausencia de un flujo de financiamiento programático, la asignación de financiamiento en muchos de casos termina siendo la decisión de un funcionario; en tal situación, el prestigio del *think tank* cumple un papel muy importante. Otra variable de importancia es la afinidad político-partidaria de los *think tanks* con los partidos de gobierno. Los funcionarios tienden a escoger aquellos *think tanks* cuya orientación ideológica y partidaria guarde más coincidencia con la del partido.

Ambos aspectos son destacados en el caso de Chile. Se sostiene que las contrataciones directas son más probables cuando los *think tanks* son reconocidos por tener una *expertise* particular en un área determinada. Los proyectos suelen tener una duración no superior al año, al estar atados al ciclo presupuestario de Chile. Por tal motivo, los *think tanks* suelen depender de los aportes de empresas o de la cooperación internacional

para sostener sus gastos e investigaciones, aunque los centros más relacionados con el gobierno suelen tener un apoyo estatal más importante.

En el caso de Ecuador, se sostiene que existen llamados a investigación pero, en general, no están bien publicitados, por lo que muchos *think tanks* no se enteran de su existencia. Suele haber una ventaja para los consultores y centros que se encuentran más alineados con el gobierno. En la actualidad, el gobierno ha retornado a la planificación centralizada y está fortaleciendo el área de planificación por medio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y es ahí donde hay mucha demanda. Además de los temas de planificación, los principales temas de investigación financiados son la economía postneoliberal y la economía social, es decir, aquellos temas más relacionados con la línea gubernamental. Los consultados sostienen que con otros gobiernos las prioridades eran otras, de manera que beneficiarse de financiamiento depende mucho de la afinidad ideológica con el gobierno.

• TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Estas últimas posibles asociaciones de variables nos llevan a desarrollar el tema de la transparencia y rendición de cuentas en torno a la asignación del financiamiento público. Este es un asunto sumamente importante, más aun cuando la regla en el financiamiento no programático son los contratos puntuales, casuales, las trayectorias compartidas y las relaciones personales.

En el caso de Guatemala, por ejemplo, en lo respectivo a mecanismos de control y monitoreo, se definen fundamentalmente al convenir el acuerdo, pero desde el Estado; es decir, se realiza desde la misma secretaría u organismo que contrata, no se lleva a cabo contrataciones de evaluadores externos¹⁷. Lo que sí existe, ocasionalmente, es un control *ex post* por parte de la Contraloría General de Cuentas, pero que se refiere básicamente al uso que se da a los fondos públicos.

En el caso de Venezuela, los *think tanks* entrevistados se mostraron muy críticos en relación con este tema y con el financiamiento público

17 Cabe aclarar que esto no incluye los casos de secretarías que solicitan trabajos orientados a la construcción de obras de infraestructura; en dicho caso, sí se suele contratar servicios de evaluadores externos para llevar a cabo el monitoreo de la labor de quien ha sido contratado.

en general. Manifestaron que los mecanismos dentro del Estado son muy opacos, lo que hace extremadamente complicado establecer de qué manera se está financiando la investigación en políticas públicas. El problema sería, según los entrevistados, que no hay suficiente transparencia y acceso a la información que permita descifrar a quiénes y cómo se distribuyen esos fondos. En la actualidad, los *think tanks* no poseen ningún tipo de financiamiento público; su financiamiento provendría mayoritariamente del sector privado y, algunas veces, del apoyo internacional.

- FINANCIAMIENTO DE CORTO PLAZO

Otra característica problemática que presenta la oferta no programática en los países relevados tiene que ver con que el financiamiento es de muy corto plazo. El plazo máximo de duración es de 12 meses, y el promedio varía según el país. Al no existir un programa o una partida exclusiva asignada para la investigación en políticas, lo que representaría mayores posibilidades de ratificarse para el año siguiente con la aprobación del presupuesto, la duración de los proyectos de investigación en políticas es muy reducida.

Sin duda, esto se explica por el ejercicio anual de los gobiernos. También, por el hecho de que los distintos organismos públicos, para contratar investigación en políticas, bien deben reasignar recursos que ya estaban asignados o hacer uso de recursos que proceden de partidas pequeñas, donde los funcionarios tienen más flexibilidad para su distribución.

En Guatemala, por ejemplo, los *think tanks* explicaron esta situación diciendo que las características del esquema de financiamiento tienen que ver con la duración de las contrataciones, la cual, para el caso de investigaciones y/o consultorías, es relativamente corta (unos pocos meses) y no puede exceder los 12 meses, ya que toda asignación de fondos por parte de una Secretaría no puede exceder el período fiscal. En todo caso, la superación de los 12 meses dependerá de la renovación del contrato o convenio establecido por el organismo contratante.

- FINANCIAMIENTO POR PROYECTO

Otra de las deficiencias en la oferta no programática manifestadas por los *think tanks* es que se trata de un financiamiento aplicable exclusi-

vamente por proyectos. El esquema de consultorías y contrataciones eventuales se expresa en proyectos de corto plazo que se ocupan de asuntos puntuales.

Pero la oferta programática de financiamiento público, pensada y ejecutada para centros universitarios, en la mayoría de los casos tampoco contempla la asignación de recursos para el mantenimiento de personal, ni para el fortalecimiento institucional de las organizaciones beneficiarias.

Esto es ilustrado en el caso de Colombia, donde los fondos otorgados por COLCIENCIAS no contribuyen a la subvención completa de los proyectos de investigación. El patrocinio va dirigido a costear viajes, viáticos, costos de recolección de información, investigadores externos, etc., pero no cubre los honorarios del investigador; el centro al que pertenezca el grupo de investigación debe colocar recursos de contrapartida propios.

Ello ocurre porque presupone centros universitarios del lado de la demanda, los cuales están insertos en enormes y consolidadas estructuras como las universidades. Comúnmente, en las universidades los honorarios de los investigadores están garantizados por otras fuentes, provienen de otras partidas.

En el caso de Uruguay, este tema es argumentado como una situación de ventaja comparativa de los centros académicos. Al depender de la universidad pública, estos centros cuentan con un flujo de financiamiento constante y sistemático; su financiamiento proviene del dinero que el Estado le otorga a la universidad desde el presupuesto nacional; y, una vez asignada la partida, la universidad es la única responsable de decidir la distribución de la misma.

Para el caso de Argentina, donde la oferta programática de financiamiento es implementada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y CONICET, los subsidios del Ministerio sirven principalmente para financiar los costos de la investigación, sin contar los costos de personal (honorarios de investigadores). En general, estos son cubiertos a través de la estructura de CONICET. Los *think tanks* reportaron que este esquema les genera un importante inconveniente, pues tienen investigadores que no son parte de CONICET (del sistema nacional de investigadores) y tienen que obtener de otras fuentes el dinero para pagarles. El financiamiento otorgado es estrictamente monitoreado por el mismo Ministerio, para que no se deriven los fondos hacia otros usos.

Para los *think tanks*, esta situación se traduce en problemas para la retención de investigadores. Por ende, también afecta cualquier proyecto de desarrollo organizacional o fortalecimiento institucional de mediano plazo, donde se pueda aprovechar las experiencias acumuladas de los recursos humanos y potenciar las sinergias de sus intereses con los de los *think tanks*.

• TERCERIZACIÓN DEL ESTADO Y LOS *THINK TANKS*

Hasta aquí, el financiamiento público que mayoritariamente está destinado a los *think tanks*, es decir, la oferta no programática, ha sido analizado de alguna manera como si fuera un residuo de la oferta programática de financiamiento público, formulado para la investigación en general y cooptado en gran medida por los centros universitarios. Podemos afirmar que esta es la posición valorativa hacia el financiamiento público que predomina en la región y que es la que ha sido manifestada por la totalidad de los *think tanks* consultados.

Sin embargo, el financiamiento no programático también puede ser visto como una oportunidad, un nicho, donde los *think tanks*, debido a sus características organizacionales, tienen más ventajas para desenvolverse. Mayor flexibilidad estructural, mayor agilidad y eficiencia en la realización de productos, además de mayor facilidad para efectuar contrataciones, les representa a los *think tanks* una mejor capacidad para responder en el corto plazo a las demandas de las diferentes oficinas del Estado, especialmente en lo que se refiere a trabajos cortos, puntuales, que les permitan resolver situaciones o demandas imprevistas de la mejor manera posible. En otros casos, esta necesidad imprevista se complementa con la necesidad de ejecutar excedentes presupuestarios tampoco previstos.

En el mismo sentido, los *think tanks* aparecerían cumpliendo un rol supletorio del Estado, de sus organismos, ocupándose de asuntos donde este presenta debilidades o, quizás, menor capacidad de respuesta. Los centros universitarios, por el contrario, al estar inmersos dentro de una estructura mayor, cuentan con mayores restricciones (legales, reglamentarias, administrativas, etc.) en el momento de responder a demandas puntuales y urgentes por parte de las oficinas públicas.

URUGUAY

En Uruguay, por ejemplo, en lo que respecta al financiamiento estricto por parte del Estado, fue una constante en las entrevistas realizadas el reconocer que la investigación en el área de políticas aún es incipiente. La gran mayoría de los trabajos que se solicitan provienen de alguna dependencia o Secretaría del Estado (tanto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como el Ministerio de Desarrollo Social son algunas de las áreas que más están impulsando este tipo de estudios). A su vez, en su gran mayoría, estos centros funcionan de forma “reactiva”, es decir, realizan su trabajo en función de las demandas que se va generando desde el Estado y que este no puede resolver por su cuenta; por lo tanto, contrata los servicios de dichos centros. Desde el Estado, lo que prima es una especie de lógica de tercerización de estas actividades hacia los centros, generalmente trabajos cortos y que en la mayoría de casos se realiza mediante concursos públicos.

- INDEPENDENCIA FINANCIERA EN RELACIÓN CON EL ESTADO GENERA MÁS AUTONOMÍA AL *THINK TANK*

Un último aspecto por mencionar es la probabilidad de cierta tensión entre el hecho de recibir financiamiento del Estado, por un lado, y la autonomía del *think tank*, ya sea en la definición de la agenda o la difusión de los resultados de las investigaciones. Uno de los entrevistados se animó a cuantificar esta tensión, diciendo que depende de la proporción de este financiamiento sobre el total del financiamiento: si el 80% de tu financiamiento viene del financiamiento público, tus prioridades están bastante determinadas por el mismo; mientras menos sea, el *think tank* tendrá más libertad.

En el caso de El Salvador, el FUSADES señaló la relación entre autonomía financiera e independencia en las ideas. El FUSADES, al no depender del financiamiento del Estado ni de la empresa privada, puede ser crítico con ambos y no sufrir ningún tipo de represalia en los fondos de su presupuesto. A su vez, esto le permitiría definir su propia agenda de temas, metodología, marco teórico, etcétera, a diferencia de los centros financiados por los organismos multilaterales. La definición de los núcleos temáticos por trabajar se realiza a través de la conformación de una agenda de temas definida anualmente, entre los que este año se encuentran la

reforma fiscal, la violencia y la delincuencia, y el impacto de la crisis financiera internacional en el país¹⁸.

FUSADES (El Salvador)

En este caso, el financiamiento público hacia los centros de investigación en políticas públicas se reduce al pago de servicios en función de consultorías.

Uno de los principales institutos de investigación (FUSADES) se destaca por su autonomía financiera. Comenzó en 1983 con el financiamiento internacional de Estados Unidos (USAID), como muchas de las instituciones que existen ahí y en Centroamérica, pero, en vez de pagar sueldos con ese dinero, decidió crear un fondo de préstamo para el micro y mediano empresario (PROPEMI) y llevar adelante un programa de promoción de la pequeña y mediana empresa. El entrevistado destacó que el Estado no tuvo nada que ver, ni tampoco las gremiales, sino que fue una iniciativa de un grupo de empresarios individuales. Ese fondo tuvo un importante éxito, lo que le permitió ir ampliándose y convertirse en uno de los más importantes en el país. Luego de unos años (22 años), el FUSADES decidió vender ese programa de financiamiento a un banco internacional bien consolidado en El Salvador, e invertir ese dinero en acciones y otros activos financieros en el exterior. El rendimiento y utilidades que producen esos activos le permiten financiar completamente la organización de manera autónoma e independiente.

El entrevistado dijo que no conocía de concursos públicos ni de organismos del Estado que financien la investigación. Aclaró que ningún centro de investigación depende del financiamiento público del Estado, sino que están más estrechamente relacionados con los fondos de la cooperación/ayuda internacional.

De manera algo distinta, en México uno de los *think tanks* también manifestó la presencia de cierta tensión entre financiamiento público y autonomía. En relación con el tema de la autonomía, la entrevistada sostiene que la modalidad de contratación directa no les impacta mucho. En el único punto que les impacta es cuando deben ajustarse a los términos del contrato y este tiene cláusulas como, por ejemplo, que los resultados del proyecto no pueden publicarse.

18 Si bien no fue representativo en la muestra del estudio, es pertinente comentar el caso del FUSADES porque explica la ausencia de financiamiento público en los *think tanks* por una decisión propia, tomada endógenamente, y no por la ausencia o deficiencia de la oferta de financiamiento, más o menos programática, por parte del Estado.

Otro dato interesante en este caso es que se reporta haber recibido en alguna ocasión presiones por parte del gobierno con respecto a los resultados de algún estudio, pero sin que las presiones hayan ido más allá de amenazas de dar de baja el proyecto¹⁹. No obstante, parece indudable que el financiamiento a través de contratación directa puede provocar ciertas controversias. Por ejemplo, puede incrementar la probabilidad de corrupción y patrimonialismo, donde un funcionario político le da el contrato a un amigo.

IV. ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DENTRO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA

A continuación, se desarrolla algunos programas que se ubican dentro de la oferta programática de financiamiento público pero que presentan algunos matices interesantes en términos de innovación y oportunidad desde el punto de vista de la investigación de políticas que realizan los *think tanks*. Estos programas también cuentan con los sesgos y las deficiencias que se ha venido diagnosticando hasta aquí sobre la oferta programática; sin embargo, contienen componentes que representan ciertas excepciones con capacidad para responder a algunas de las deficiencias detectadas.

1. PARTIDA ESPECÍFICA DESTINADA A “POLÍTICAS PÚBLICAS”, EN LAS AGENCIAS ESTATALES DE FINANCIAMIENTO (BRASIL)

Esto ocurre específicamente en el caso de la agencia estatal brasileña FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), la cual posee, entre sus programas, una línea específica de fomento a la investigación en políticas públicas. Más exactamente, se trata del rubro “pesquisa em políticas públicas”, que en el año 2009 contó con un presupuesto de 1,75 millones de dólares. Este programa está destinado a centros tanto universitarios como privados, a la vez que involucra a entidades públicas y ONG. Pero, a pesar de este reconocimiento explícito, el financiamiento va dirigido, antes bien, a una amplia gama de actividades de innovación y

19 De hecho, la entrevistada manifestó nunca haber perdido un proyecto por tales razones.

desarrollo tecnológico, más que de investigación en políticas como se la entiende en el presente estudio.

2. FONDOS PARA LA CREACIÓN DE CTI (BRASIL).

El Programa Nacional de Institutos de Ciencia y Tecnología fue planeado para dar inicio a las actividades de los llamados Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). El programa es ejecutado por el CNPq, en asociación con la FAPESP y las otras agencias de fomento estatales. Se crearon 19 centros de investigación, de los cuales 4 están relacionados con el área de políticas públicas. Ellos son: INCT de Estudos da Metrópole, INCT de Estudos do Meio Ambiente, INCT de Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas e INCT Violência, Democracia e Segurança Cidadã. La mención especial de este programa se debe a que representa, aunque en muchos casos indirectamente (a través de asociaciones y convenios), una alternativa de financiamiento para el fortalecimiento institucional de los *think tanks*, componente ausente en la oferta programática de la mayoría de los casos relevados.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CED)

Este centro INCT, creación del mencionado programa nacional, tiene sede en CEBRAP, se encuentra sustentado por el mismo centro, por la Universidad de Sao Paulo y por la Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Governo do Estado de São Paulo (SEADE). El CED tiene como misión analizar el mercado de trabajo, las acciones del Estado y las instituciones públicas, así como estudiar la experiencia de la vida urbana, la sociabilidad y la pobreza.

3. CONVENIO “SABER NOTÓRIO” (BRASIL)

En esta modalidad particular de convenio llamada “saber notorio”, una institución pública contrata a un centro de investigación que sea destacado por su conocimiento en la materia. La calificación del centro como “saber notorio” está a cargo de la autoridad ejecutiva correspondiente al nivel de gobierno en el que se iría a realizar la investigación.

4. REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES Y EMPRESAS CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS – RENACYT (MÉXICO)

Una de las alternativas de financiamiento público que manifiestan los *think tanks* mexicanos, se refiere a ciertos donativos y exenciones fiscales de los que pueden beneficiarse por estar inscriptos como centros de investigación en el Registro del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (RENACYT). Una vez que el *think tank* logra inscribirse en el RENACYT, puede realizar gestiones para recibir un donativo deducible de impuestos. No obstante, acceder a dicho registro no es una tarea simple debido a las trabas burocráticas, en especial los requisitos que la Secretaría de Hacienda exige en las actas constitutivas. El trámite, recibir la aprobación, puede llevar hasta tres años.

5. FONDOS SECTORIALES DEL CONACYT (MÉXICO)

Los fondos sectoriales del CONACYT son convenios que se celebran entre las Secretarías de Estado, las entidades de la administración pública federal, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, y el CONACYT, con el propósito de crear fondos que se destinen única y exclusivamente a la realización de las investigaciones científicas o tecnológicas que requiera el sector de que se trate, en cada caso (Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, 1999).

En los convenios se determina el objeto de cada fondo y se establecen las reglas de operación, en las cuales se precisarán los objetivos específicos de los proyectos así como los criterios para su realización, seguimiento y evaluación. En consecuencia, cada fondo tiene sus reglas de operación, según cuál sea la secretaría u organismo involucrado que participa del financiamiento. Solamente aquellas instituciones que estén inscriptas en el RENACYT podrán beneficiarse de estos fondos, mediante concurso, y podrán ser ejecutores de los proyectos que se realicen con recursos de estos fondos.

Los fondos provienen en 50% del CONACYT y en 50%, del aporte del ministerio interesado en la temática. Estos convocan concursos para que los centros de investigación puedan proponer proyectos de investigaciones. Un caso que ilustra estos fondos es el de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares (ENVIH), que se implementa en México desde el

2001 por un centro de investigación privado, parcialmente financiado por los fondos sectoriales del CONACYT.

Otra de las modalidades de fondos del CONACYT mencionadas por los *think tanks* consultados son los fondos mixtos. En este caso, el CONACYT conviene con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; estos fondos, además de estar integrados por aportes de ambas partes, pueden recibir aportes complementarios de instituciones, organismos o empresas del sector público, social y privado. De la misma manera que los fondos sectoriales, solo podrán beneficiarse aquellos centros inscritos en el RENACYT.

La valoración de los *think tanks* consultados sobre estos fondos es que algunas de sus reglas los hacen un poco rígidos, como, por ejemplo, la prohibición de cancelar sueldos con esos fondos, pues es bastante discutible qué constituye un sueldo y qué no. Por ejemplo, si se retribuye una encuesta pagando levantamiento, se está pagando sueldos.

6. SUBCONTRATACIÓN DE *THINK TANKS* DESDE LAS UNIVERSIDADES (MÉXICO)

Una alternativa de financiamiento para los *think tanks* es como subcontratados de universidades u otros centros de investigación públicos que subcontratan una parte del contrato que ganaron.

La ley mexicana dice que las entidades privadas, aunque sean sin fines de lucro, no pueden acceder a los mecanismos de adjudicación directa de los ministerios para proyectos de más de cierto monto. El monto depende de cada dependencia, o sea, cada dependencia tiene que obtener un acuerdo donde se establezcan esos límites, y esos acuerdos deben sujetarse a los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública.

Entonces, hay áreas donde ocurren dos concursos. Un primer concurso en el que el ministerio contrata una universidad, y un segundo concurso que la universidad hace para los centros de investigación en general, en el que subcontrata por un plazo y un monto parcial del proyecto completo. Se menciona que algunos *think tanks* tienen alianzas estratégicas con alguna universidad pública, de modo que una parte o todo el análisis que se contrata a la segunda lo haga este centro de investigación privado.

Una de las consecuencias de ello es que los centros privados no reciben el reconocimiento correspondiente por el trabajo que realizan.

Además, los montos con los que pueden ser beneficiados los centros de investigación privados son más reducidos, por lo que no pueden sostener ni generar procesos de investigación, porque los períodos de tres meses son para consultorías, no para realizar una investigación.

Otra de las consecuencias negativas tiene que ver con que las universidades se quedan con 30% del financiamiento, por hacer de puente entre el centro privado y el ministerio, porcentaje que utilizan para su desarrollo institucional. También que, al ser subcontratados, los centros de investigación privados tienen menos reconocimiento cuando el producto sale al público, ya que sale con el nombre de la universidad que figura en el primer concurso.

7. BECAS QUE BENEFICIAN A MIEMBROS DE *THINK TANKS* (ARGENTINA)

En Argentina, dentro de la oferta programática, se está intentando avanzar con programas donde también se financia honorarios para nuevos investigadores. Aunque estos programas no están diseñados especialmente para la investigación en políticas, plantean para los *think tanks* la oportunidad de incorporar nuevos investigadores a sus equipos.

En el marco de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, unidad dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, se implementó un programa de becas, tanto de nivel inicial como de nivel superior. Con estas becas, se pretende financiar honorarios de cargos de investigador para los PICT (Programas de Investigación Científica y Tecnológica) y PID (Proyectos de Investigación y Desarrollo).

En el caso de las becas de nivel inicial, se contempla la incorporación de un becario que deberá cursar la carrera de doctorado y realizar tareas relacionadas con la investigación que está siendo financiada por la Agencia. La gran ventaja de esta convocatoria en el marco de los PICT y PID es que no solo financia la investigación, sino que da la posibilidad de contar con becarios para doctorado. La convocatoria para becarios se hace conjuntamente con la convocatoria para proyectos. Un *think tank* presenta el proyecto y además propone incorporar a un becario dentro del mismo.

V. ESQUEMAS ESPECÍFICOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS

1. FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Una fuente importante de financiamiento para la investigación en políticas que pasa por el Estado son los organismos multilaterales de crédito y las organizaciones internacionales (Lardone y Donadi 2007). En el primer caso, no es el Estado el que genera los recursos, vale decir, no es dinero proveniente de recaudación propia sino de financiamiento internacional, pero el Estado cumple un papel determinante administrando y dirigiendo esos fondos, cumpliendo un rol de intermediario.

En este esquema, el prestatario (o sea, el Estado) es responsable de la preparación y ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la selección del consultor o firma consultora, y de la adjudicación y posterior administración del contrato. La demanda sería para consultores o firmas consultoras cuyos servicios se requieren para proyectos financiados total o parcialmente por el BID o fondos administrados por el Banco y ejecutados por el beneficiario²⁰ o prestatario, según sea el caso. Los prestatarios del Banco recurren a esas organizaciones como consultores para que pres-ten ayuda en una gran variedad de servicios, tales como asesoramiento en materia de políticas, reformas institucionales, administración, estudios sociales y del medio ambiente, e identificación, preparación y ejecución de proyectos.

Otra de las modalidades típicas de financiamiento internacional tiene que ver con el PNUD. A través de los convenios marco que se firman entre el Programa y los gobiernos, el PNUD financia un porcentaje importante de los recursos públicos con los que se ha comprometido el mismo gobierno para el desarrollo de las actividades del Programa en su país. Como es sabido, muchas de las actividades promovidas por el PNUD tienen que ver con la investigación en políticas; por lo tanto, el Programa representaría una manera indirecta de financiamiento público.

20 Según la reglamentación común del BID, se habla de "beneficiario" en lugar de "prestatario" en el caso de operaciones con financiamiento del Banco en calidad no reembolsable.

2. VICEMINISTERIO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO EXTERNO – VIPFE (BOLIVIA)

En Bolivia, sobre la base de las entrevistas y consultas efectuadas, se constató un papel escaso por parte del Estado específicamente en lo que se refiere al origen de los fondos para financiar las investigaciones de políticas públicas. Los fondos para este tipo de proyectos mayoritariamente provienen del financiamiento internacional.

Sin embargo, esto no significa que el Estado tenga un rol nulo en el esquema de financiamiento de Bolivia. Antes bien, el rol del Estado se aparta un poco del rol usual de financiamiento y se acerca más hacia la coordinación de fondos provenientes de la cooperación internacional. El Estado tiene un papel determinante en la asignación y distribución de los fondos, actuando como codecisor y administrando los flujos y relaciones provenientes de la cooperación internacional.

En esta modalidad, el Estado actúa a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Cuando una cooperación externa (GTZ, AECID, USAID, Europe-Aid, etc.) quiere prestar asistencia a Bolivia, tiene que suscribir un acuerdo marco con el VIPFE. Este convenio, que dura unos cinco años usualmente, establece los objetivos generales en los que va a trabajar en conjunto con la cooperación.

Dentro de este marco, se realizan todos los proyectos de investigación en políticas e iniciativas del gobierno. Así, cuando un ministerio tiene necesidad de alguna investigación, se pone en contacto con el VIPFE y este lo pone en contacto con la Cooperación Internacional que puede estar más interesada en llevar a cabo la investigación. Una vez hecho esto, se llama a un concurso público donde pueden presentarse los diferentes *think tanks* interesados en participar. Los llamados a concurso y la adjudicación del proyecto al *think tank* son decididos por el ministerio del área interesada en realizar la investigación y que, por lo tanto, inició el proceso.

En esta modalidad, el Estado financia la menor parte de los proyectos (usualmente un 20%). Las áreas temáticas que se investigan son variables. Indudablemente, la política de investigación es dependiente, entre otros factores, de los temas que la cooperación internacional esté interesada en financiar. En los últimos tiempos, los temas más recurrentes han sido desarrollo social, microempresas y salud.

3. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (COLOMBIA)

En Colombia, la figura jurídica que adquieren los *think tanks* es predominantemente la fundación. Por lo general, estas instituciones reciben financiamiento externo, sea de organismos multilaterales o de la cooperación internacional; a saber: Inter-American Foundation (IAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De allí que adquiere gran importancia el rol de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Esta agencia es la entidad creada por el Gobierno nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar aquellos programas sociales relacionados con la Presidencia de la República dirigidos a socavar la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

Funciona como ejecutora de programas sociales e intermediaria entre las fundaciones y los fondos provenientes de la cooperación internacional; por lo tanto, es la encargada de canalizar los fondos de cooperación internacional y facilitar su ejecución en el territorio colombiano. El Fondo de Inversión para la Paz (FIP) depende también de esta agencia, representando una cuenta especial destinada a financiar o cofinanciar proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país.

De esta forma, los *think tanks* reciben apoyo financiero o técnico para la ejecución de sus proyectos. El financiamiento puede provenir directamente de la Agencia, a través del FIP o en la modalidad de un convenio de cooperación con organismos internacionales. En el caso de la Fundación Restrepo Barco, la Agencia interviene en 2 de los 9 proyectos²¹; en un caso, directamente y en el otro, a través de un convenio FUPAD, aportando 308.000 millones de pesos colombianos.

21 Se revisaron todos los proyectos publicados (completados y en ejecución) en las cinco líneas temáticas de la fundación: Desarrollo Regional y Social y de Atención a Poblaciones Vulnerables; Derechos Fundamentales de la Niñez y Políticas Públicas; Educación; Juventud; y Salud.

4. PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (COSTA RICA)

El Programa Estado de la Nación es interesante porque expresa las posibilidades de que el financiamiento de la cooperación internacional vaya siendo reemplazado por el financiamiento público, dotándolo el Estado de la estabilidad y permanencia inusuales para la investigación de políticas.

El Programa nació en 1994 bajo el nombre de “Informe de Desarrollo Humano Sostenible” y se financió hasta el 2003 con aportes de la cooperación internacional y organizaciones como PNUD, UNICEF, OIM, INFOCOOP, entre otras. A partir del 2003, dicha iniciativa se convirtió en el Programa Estado de la Nación, para pasar a ser financiado por el Estado a través del CONARE.

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) agrupa a las universidades públicas de Costa Rica y está compuesto por sus respectivos rectores. El Programa Estado de la Nación recibe un apoyo sostenido por parte de las cuatro instituciones de educación universitaria estatal (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia) y de la Defensoría de los Habitantes de la República (Programa Estado de la Nación 2010).

El CONARE es el organismo público encargado de coordinar y supervisar la educación superior del país y es el máximo responsable en la definición de las políticas de educación. A través de él, una Comisión de Enlace compuesta por los cuatro rectores más el ministro de Ciencia y Tecnología, el ministro de Hacienda, el ministro de la Presidencia y el ministro de Educación, negocia cada cinco años el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). La negociación es para definir el crecimiento del presupuesto, el cual no puede reducirse en términos reales; es decir, se discute sobre cuál será el aumento incremental para el próximo período en relación con el PBI. De este fondo, se destina un porcentaje, denominado “Fondo del Sistema”, al desarrollo de tareas de construcción del Sistema de Educación Universitaria Superior del país, entre las cuales se encuentra el financiamiento del Programa Estado de la Nación.

Esta asignación es directa y no hay un proceso de negociación sino más bien un giro de fondos en el que asume un papel importante la OPES (Oficina de Planificación de la Educación Superior). Según los entrevistados, la asignación es una decisión que nunca ha sido objeto de disputa. A esto

contribuye el hecho de que esta partida tiende a aumentar a lo largo del tiempo (a partir de los incrementos del FEES) y que, si bien la conducción financiera la lleva adelante el CONARE, la conducción sustantiva está en manos del Consejo Ejecutivo del Programa Estado de la Nación.

5. IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA) (BRASIL)

El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por su sigla en portugués) es una fundación pública federal vinculada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil. Su misión es producir, articular y diseminar conocimiento, proveyendo soporte técnico e institucional a las acciones gubernamentales para la formulación y el perfeccionamiento de políticas públicas, y contribuyendo a la planificación del desarrollo brasileño (IPEA, 2010). El IPEA concentra su trabajo en el denominado Ciclo de Planificación Estratégica, que actualmente prevé siete ejes temáticos de investigación²².

Pero lo que más importa aquí es que muchos de los estudios son llevados a cabo en alianza con otras instituciones en Brasil y **en el extranjero**²³. Según la información disponible en su página web, el IPEA ha firmado 90 acuerdos de cooperación técnica y convenios. Dichos convenios pueden consistir en sociedades con instituciones públicas y/o centros particulares, ya sea para el intercambio técnico y de información, o bien pueden tratar sobre contrataciones (financieras) para trabajos de consultoría. Con respecto a esto último, los convenios se realizan en dos direcciones: una, el IPEA acuerda con el centro privado; la otra, en que la entidad pública acuerda el trabajo del IPEA. Se tiene información de que IPEA también realiza labores de consultoría privadas.

Vale mencionar también que en los últimos años el IPEA ha conformado la Red IPEA de Conhecimento (RIC), que relaciona a 26 centros de investigación, entre los que se encuentran CEBRAP y CEDEPLAR.

22 Los ejes temáticos son: inserción internacional soberana; macroeconomía para el pleno empleo; fortalecimiento del Estado, de las instituciones y de la democracia; estructura productivo-tecnológica avanzada y regionalmente articulada; infraestructura económica, social y urbana; protección social, garantía de derechos y generación de oportunidades; y sostenibilidad ambiental.

23 Un ejemplo lo constituye la alianza que IPEA tiene con el CONARE, de Costa Rica.

Esta conexión reticular permite utilizar técnicos de la RIC para la investigación realizada por cada centro, y, además, el IPEA puede solicitar el trabajo de profesionales de los centros integrantes de la red. Según el protocolo de intención entre el IPEA y los demás centros firmantes, el IPEA, como institución núcleo, deberá buscar el apoyo necesario a la constitución de la red, incluso el referido a adhesión y viabilidad de los proyectos específicos que puedan ser ejecutados en el ámbito de la misma.

En suma, se puede sostener que el IPEA representa una alternativa particular de financiamiento público a la investigación en políticas. De manera similar al esquema de subcontrataciones por parte de las universidades en México, el IPEA es la organización que recibe el financiamiento público y luego lo distribuye mediante convenios, contrataciones particulares o redes que realiza con los *think tanks*.

Centro Brasileiro de Estudos de Planejamento (CEBRAP)

Aparentemente, dentro del financiamiento público que recibe esta institución, las labores de consultoría representan una proporción mayor que los ingresos por fomento a la investigación. El CEBRAP es apoyado por diversas entidades, entre ellas la FAPESP, CNPq y el Ministério de Saúde. Para el año 2008, el total de financiamiento público recibido por este centro fue del 49%. Como particularidad, cabe mencionar que el CEBRAP forma parte de la Red IPEA de Conhecimento (RIC). Al respecto, se relevó el caso de una investigación realizada en conjunto entre el CEBRAP, el IPEA y otros centros no gubernamentales de investigación. Básicamente, el IPEA aporta con fondos, a la vez que comparte cierta información con los centros. La sociedad permite un intercambio técnico para el análisis en conjunto.

6. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (MÉXICO)

En México, con cada presupuesto de egresos del gobierno federal, se autorizan las reglas de operación e indicadores de evaluación relativos a determinados programas sociales, con el propósito de asegurar su efectividad en el logro de sus objetivos. Estas reglas de operación son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa,

al mismo tiempo que permiten saber quién es sujeto de recibir los apoyos y conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas así como los requisitos para obtenerlos.

Lo que más importa aquí es que las reglas de operación establecen que estos programas tienen que ser evaluados de forma independiente de acuerdo a un plan de evaluación que determina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)²⁴. Según las consultas realizadas, el CONEVAL establece cada año qué programas se debe evaluar, qué tipo de evaluación se debe hacer, con qué criterios de referencia, etc., y así se evalúa desde diseños de programas hasta sus resultados e impactos.

La manera en que se adjudica la evaluación externa varía. Algunas evaluaciones las hace directamente el CONEVAL (que son la minoría de casos); otras, el CONEVAL las contrata por medio de una licitación o una invitación. En otras evaluaciones, el CONEVAL le encarga a la dependencia que va a ser evaluada que contrate al evaluador externo, siempre que se ajuste a la ley de adquisiciones y cumpla con los términos de referencia que el mismo CONEVAL establece. Depende de la institución y también del monto, porque la ley mexicana dictamina que solo se puede hacer adjudicación directa hasta cierto monto.

La valoración que realizan los *think tanks* sobre este esquema es muy positiva. El mismo ha dado muchas oportunidades a la investigación en políticas, sobre todo por las evaluaciones de impacto, porque son evaluaciones con objetivos ambiciosos, que proporcionan importantes recursos, y porque generan mucha información valiosa. En relación con esto último, el esquema ha permitido a los *think tanks* tener acceso a todas las bases de datos, contar con información muy detallada acerca de cómo funciona la política pública en distintos temas y profundizar en el análisis del programa, todo lo cual incrementa la calidad de la investigación en políticas.

24 El CONEVAL es un “organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social” (decreto por el que se lo regula, publicado en el *Diario Oficial* el 24 de agosto de 2005).

7. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES, DIVISIÓN DE CONTROL Y GESTIÓN PÚBLICA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA (CHILE)

Un esquema muy similar al del CONEVAL se encuentra en Chile con algunos programas de la División de Control de Gestión Pública. Esta división pertenece a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile y, entre otras responsabilidades, está a cargo de dirigir e implementar el Sistema de Evaluación y Control de Gestión. La función del Sistema es contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos por parte de los diferentes programas, proyectos e instituciones, y propiciar, asimismo, una mejor gestión, transparencia y rendición de cuentas (según consta en la página web oficial de la División de Control de Gestión Pública).

Para la implementación de este sistema, la División cuenta con diversos instrumentos de gestión, entre los cuales se destaca la **Evaluación de Programas e Instituciones**, en lo que respecta a financiamiento público de investigación de políticas. La misma se ocupa de proveer información de desempeño para la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario; a tal efecto, establece diferentes líneas de evaluación *ex post*.

La primera de ellas es la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), que comenzó en el año 1997. Basada en la metodología de marco lógico, “analiza la consistencia de los objetivos, aspectos de organización y gestión y resultados a nivel de producto, sobre la base de información existente” (División de Control y Gestión Pública, 2010). Las evaluaciones tienen una duración aproximada de cinco meses y son realizadas por paneles de expertos seleccionados a través de concurso público.

La segunda es la Evaluación de Impacto (EI), que comenzó en el 2001. Esta modalidad va más allá que la EPG porque evalúa también los resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando grupos de control y técnicas econométricas. Obviamente, estas evaluaciones son más largas que las anteriores, tienen una duración aproximada de diez a doce meses y, lo más importante para nuestro estudio, son realizadas por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de concurso público.

La tercera es la Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG), que comenzó en el 2003 y también es realizada por universidades o empresas consultoras. Con una duración aproximada de ocho a diez meses, la ECG evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño

institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados (División de Control y Gestión Pública, 2010).

8. FINANCIAMIENTO DESDE EL PODER LEGISLATIVO (CHILE)

Existe una modalidad de financiamiento desde el Poder Legislativo que ha sido especialmente mencionada en el caso de Chile. Resulta interesante destacarla porque advierte sobre las posibilidades de obtener financiamiento público desde lugares distintos a la administración pública y el Poder Ejecutivo en general.

Este esquema se ha estado dando en los últimos años en Chile, donde las bancadas del Poder Legislativo se ponen de acuerdo con respecto a encargar las asesorías parlamentarias al *think tank* que ellas crean conveniente. Los parlamentarios tienen una asignación específica para la contratación de asesorías, la cual les permite destinar recursos a cambio de asesoría para su trabajo en el Congreso, y decidir si hacen esa contratación a través de personas o centros. En los últimos años, lo que ha ocurrido ha sido justamente que algunos parlamentarios, junto con las propias bancadas, decidieron destinar esa partida a algunos *think tanks* en particular.

Naturalmente, los beneficiarios de esta modalidad son los *think tanks* más afines y vinculados con los partidos políticos. Según los entrevistados, este esquema se ha dado especialmente con los *think tanks* relacionados con los partidos de derecha, que durante veinte años desempeñaron el rol de oposición. Esta sería una de las causas que llevó a los *think tanks* más cercanos a dichos partidos a buscar formas de financiamiento público alternativas a las procedentes del Poder Ejecutivo, además de los aportes de empresas y las donaciones, que representan una parte importante de su financiamiento.

Esta práctica actualmente estaría siendo incorporada por algunos *think tanks* afines a los partidos progresistas, que luego de varios años se ven embarcados en la función de oposición. De esta manera, el esquema no necesariamente debe ser atribuido a *think tanks* de determinada afinidad ideológica; por el contrario, responde más al rol de oposición en sí mismo que a una posición político-ideológica en particular.

Este esquema también es sujeto de algunas críticas. La principal de ellas es el riesgo de que los beneficiarios terminen siendo fundaciones

creadas *ad hoc* por los mismos partidos políticos, las cuales tampoco cuentan con un soporte intelectual importante. Según los entrevistados, este esquema estuvo a punto de ser exclusivamente regulado cuando se discutía públicamente el asunto del financiamiento de los partidos políticos.

VI. CONCLUSIONES

Para concluir, se puede decir que en la actualidad América Latina está caracterizada por un esquema de financiamiento público hacia la investigación en políticas que puede dividirse en: programático y no programático. La oferta de financiamiento público programático consiste en una oferta de financiamiento estable, sistemática y estructural por parte del Estado. La segunda, por el contrario, es una oferta de financiamiento inestable, asistemática y no estructural.

El sesgo hacia los centros universitarios principalmente, sumado al sesgo hacia las ciencias duras, hacen que el financiamiento público programático no sea el más beneficioso para la investigación en políticas que realizan los *think tanks*. Se puede sostener que **cuando se trata de financiamiento público programático (estable, sistemático y estructural) predominan los centros universitarios como beneficiarios, más aun, aquellos que se dedican a las ciencias duras.**

Por el contrario, **el financiamiento desde el Estado hacia los *think tanks* se rige generalmente por contratos de consultoría puntuales o casuales, constituyendo una oferta inestable, asistemática y no estructural.** En este tipo de esquemas, de escasa continuidad, poca previsibilidad y difícil localización (identificación) institucional, **las relaciones personales, las redes sociales y las trayectorias compartidas entre funcionarios e investigadores se tornan determinantes.**

La oferta de financiamiento público no programático está caracterizada por contratos de consultoría puntuales o casuales. Asimismo, el reconocimiento y prestigio que tenga el *think tank* pareciera ser una variable de peso. Estas características convierten el tema de la transparencia y rendición de cuentas en una cuestión importante por considerar en torno a la asignación del financiamiento público.

Otra característica problemática tiene que ver con que el financiamiento es de muy corto plazo, con un máximo de 12 meses. Esto se explicaría por el ejercicio anual de los gobiernos, por el hecho de que los

distintos organismos públicos, para contratar investigación en políticas, bien deben reasignar recursos que ya estaban asignados o hacer uso de recursos que proceden de partidas pequeñas, donde los funcionarios tienen más flexibilidad para su distribución.

Otra de las deficiencias en la oferta no programática es que se trata de un financiamiento aplicable exclusivamente por proyectos. Esta situación se traduce en problemas para la retención de investigadores por parte de los *think tanks* y, por ende, afecta cualquier proyecto de desarrollo organizacional o fortalecimiento institucional de mediano plazo.

Sin embargo, la oferta programática de financiamiento público, pensada y ejecutada para centros universitarios, en la mayoría de los casos tampoco contempla la asignación de recursos para el mantenimiento de personal, ni para el fortalecimiento institucional de las organizaciones beneficiarias. Ello ocurre porque presupone centros universitarios del lado de la demanda, los cuales están insertos en enormes y consolidadas estructuras como las universidades.

La oferta no programática ha sido analizada de alguna manera como si fuera un residuo de la oferta programática de financiamiento público, formulado para la investigación en general y cooptado en gran medida por los centros universitarios. Sin embargo, el financiamiento no programático también puede ser visto como una oportunidad, un nicho, donde los *think tanks*, debido a sus características organizacionales, tienen más ventajas para desenvolverse.

Existe cierta tensión entre el hecho de recibir financiamiento del Estado, por un lado, y la autonomía del *think tank*, ya sea en la definición de la agenda o la difusión de los resultados de las investigaciones. Si el mayor porcentaje de financiamiento viene del financiamiento público, las prioridades de los *think tanks* están bastante determinadas por el mismo, con lo cual estos pierden ciertos grados de libertad en la definición de su agenda de trabajo.

No obstante las deficiencias diagnosticadas en el esquema de financiamiento público representativo de América Latina, existen experiencias de financiamiento que se debe destacar, ya sea porque representan nichos de oportunidad para los *think tanks* dentro de la misma oferta programática o porque cuentan con mayor grado de especificidad hacia la investigación en políticas.

En el primer caso, se encuentran aquellas experiencias ubicadas dentro de la oferta programática que también cuentan con los sesgos y las deficiencias que se diagnosticaron sobre la misma pero que contienen matices

interesantes en términos de innovación y oportunidad desde el punto de vista de la investigación de políticas que realizan los *think tanks*. Allí se encuentran instituir partidas especiales en el presupuesto de educación destinadas al rubro de políticas públicas y los fondos para la creación de centros tecnológicos y de investigación.

También la calificación de “saber notorio” de los centros por su *expertise* en un área de conocimiento o la inscripción de los *think tanks* en los registros nacionales de ciencia y técnica, que les abre las puertas a los *think tanks* para contrataciones o para recibir donativos deducibles de impuestos, respectivamente. Por último, los fondos sectoriales del CONACYT, la subcontratación de los *think tanks* por parte de las universidades y los centros universitarios, y la existencia de becas para investigadores doctorales que pueden radicarse en el marco de los *think tanks*.

En el segundo caso, destacan aquellas experiencias que constituyen esquemas de financiamiento público dirigidos más específicamente hacia la investigación de políticas. Entre ellos se encuentran los esquemas que canalizan recursos procedentes de la comunidad internacional. Uno de ellos son los convenios que los gobiernos realizan con los organismos multilaterales de crédito y las organizaciones internacionales. También las agencias especialmente diseñadas para recibir, ordenar y distribuir el dinero proveniente de la cooperación internacional, como, por ejemplo, el VIPFE, en Bolivia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en Colombia. Por último, el Programa Estado de la Nación representa una experiencia que ilustra las posibilidades de que iniciativas que comenzaron con la cooperación internacional puedan ser apropiadas por parte del Estado.

Otro esquema que se encuadra en este segundo grupo de experiencias que se debe destacar es el del IPEA, de Brasil, que como fundación pública recibe recursos del Estado y mediante distintas modalidades, como convenios, intercambios y conformación de redes, distribuye los recursos que recibe entre los *think tanks* con los que se asocia. Otro esquema, quizás el más relevante para el objeto de este estudio, es el que representan la CONEVAL de México y la División de Control y Gestión Pública, de Chile. A cargo de la evaluación independiente de los programas públicos, estos organismos se dedican en gran parte a contratar *think tanks* para que realicen las evaluaciones de los programas públicos seleccionados. Este esquema es sin duda el más específico de todos en lo que a investigación de políticas respecta. Por último, se menciona una experiencia realmente

imprevista en el diseño del presente estudio: el financiamiento público procedente del Poder Legislativo.

VII. RECOMENDACIONES

PARA LOS *THINK TANKS*:

Fomentar espacios de intersección y puntos de encuentro entre investigadores y funcionarios, para multiplicar o potenciar relaciones y contactos. Pero estos encuentros deben darse con funcionarios jerárquicos, o sea, con funcionarios que manejen presupuesto, que tengan cierta decisión para destinar recursos a la investigación en políticas.

Se debe generar estos mismos espacios con los partidos políticos, para crear afinidad y mejorar la comunicación con los partidos que probablemente serán gobierno. Pero también con los representantes de la oposición, teniendo en cuenta que el Poder Legislativo se muestra como una alternativa factible para incrementar el financiamiento público hacia la investigación en políticas.

Generar estrategias colectivas como consorcios de investigación para aumentar el peso relativo de los *think tanks* y que puedan competir de manera más pareja con los centros universitarios. En el mismo sentido, se puede abogar para que la legislación contemple la posibilidad de que este tipo de figura tenga igual acceso a las licitaciones que tienen los centros universitarios.

Aprovechar las distintas instancias y niveles gubernamentales para conformar una cartera de financiamiento público diversificada, evitando de esa manera que se genere una excesiva dependencia del *think tank* con respecto a un gobierno en particular.

Complementar el financiamiento público con financiamiento procedente de la cooperación internacional, especialmente para mantener en la medida de lo posible una estructura de personal estable y garantizar el fortalecimiento institucional del *think tank*.

Incorporar mayor número de becarios doctorales a la estructura del *think tank*, para garantizar mayor continuidad en la agenda de investigación y posicionar al *think tank* como especialista en esos temas.

Informarse sobre los convenios existentes entre el gobierno y los organismos multilaterales de crédito u organizaciones internacionales, para

aprovechar las oportunidades. Muchas veces ocurre que ni siquiera los mismos funcionarios tienen conocimiento cabal de estas alternativas.

Promover públicamente e instalar como tema de agenda la evaluación independiente y externa de los programas y organizaciones públicas. Sin duda, esta es la fase del proceso de política pública donde más financiamiento específico hacia la investigación de políticas se ha encontrado.

PARA EL ESTADO:

Incorporar el rubro “políticas públicas” al presupuesto nacional destinado a ciencia y tecnología. De esta manera, se garantiza una línea específica de fomento a la investigación en políticas públicas dentro de la misma oferta programática.

Abrir los fondos destinados a la creación de centros de investigación y los registros nacionales de ciencia y tecnología a los *think tanks* y los profesionales que los integran.

Posibilitar la creación de fondos similares a los fondos sectoriales CONACYT. A partir de convenios que se celebren entre las secretarías de Estado y las entidades de la administración pública federal, y los organismos como el CONACYT, se crearían fondos destinados a la realización de las investigaciones que requiera el área de gobierno que promueva el convenio.

Institucionalizar la evaluación independiente y externa. La creación de estructura estatal específica, como el CONEVAL o la División de Control y Gestión Pública, implica dotar de sistematicidad al financiamiento más específico de la investigación en políticas de estabilidad (ya que lo integra al funcionamiento del presupuesto nacional) y le adjudica autoridades de aplicación claramente delimitadas. En otras palabras, es una manera de convertir en programático el financiamiento específico de la investigación en políticas.

PARA FUTURAS INVESTIGACIONES:

Se reconoce que iniciar la exploración por el lado de la demanda implica ciertas limitaciones al estudio, la principal de las cuales es la posibilidad de que haya casos donde existan fondos gubernamentales relativos al objeto del estudio pero que no hayan sido detectados.

Estas limitaciones deberán ser abordadas en investigaciones complementarias. Las mismas, por ejemplo, deberán profundizar cuáles son los criterios que usan las entidades públicas para dirigir su financiamiento a uno u otro *think tank*. De la misma manera, cuáles son las entidades del Estado más propensas a financiar investigación (por ejemplo, ministerios de finanzas o economía, ministerios de planificación o desarrollo, ministerios de políticas sociales, etc.); qué rol cumple la autonomía de las organizaciones públicas en financiamiento de mayor plazo, etc.

Otra recomendación en materia de agenda de investigación pendiente o futura es que se amplíe el campo del análisis a los centros universitarios. En tal sentido, se podría profundizar en los mecanismos de asignación y distribución del presupuesto por parte de las universidades hacia los centros de investigación correspondientes. Asimismo, existe una creciente capacidad de investigación en centros educativos superiores con fines de lucro, que no deberían ser ajenos a cualquier investigación futura.

BIBLIOGRAFÍA

ABELSON, Donald

2006 *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*. McGill-Queen's University Press.

2002 *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Quebec, Canadá: McGill-Queen's University Press.

ACUÑA, Carlos

2009 *Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas en favor de los pobres. Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay*. Informe final, GDN-CIPPEC.

BRAUN, M.; M. CHUDNOVSKY, N. DUCOTÉ y V. WEYRAUCH

2006 "Lejos de 'Thinktanklandia': los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo". En: Garcé, A. y G. Uña (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

s.f. “A Comparative Study of Think Tanks in Developing Countries”. Documento inédito. CIPPEC, Buenos Aires.

CAMOU, Antonio

2006 “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En: GARCÉ, A. y G. UÑA (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

2005 “¿Un toque de atención o una tribuna de doctrina? Expertos económicos y políticas económicas en la Argentina a través de la prensa especializada (1985-2001)”. Ponencia al VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Católica de Córdoba.

DUNN, William

1996 “A Look inside Think Tanks”. En: *Economic Reform Today*, N° 3. CIPE.

GALLARDO, Javier; Adolfo GARCÉ y Paulo RAVECCA

2009 *Think tanks y expertos en el gobierno del frente amplio (Uruguay, 2005-2008)*. En línea. Fecha de consulta: 18 de junio de 2010. <http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/dol/DOL_09_01_Gallardo-Garce-Ravecca.pdf>.

GARCÉ, Adolfo

2006 “Una *interface* estrecha e inestable. *Think tanks* y partidos políticos en Uruguay”. En: garcé, A. y G. Uña (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

KRASTEV, Ivan

2000 “Post-Communist Think Tanks: Making and Faking Influence”. En: STONE, Diane (Ed.). *Banking on Knowledge, The Genesis of the Global Development Network*. Londres y Nueva York: Routledge.

LARDONE, Martín y Luciano DONADI

2007 “Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre BMD y *think tanks* en

Argentina”. En: GARCÉ, A. y G. UÑA (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

MEDVETZ, Tom

2008 *Think Tanks as An Emergent Field*. The Social Science Research Council. Octubre.

PURYEAR, Jeffrey

1994 *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

ROGGERO, Marcos

2009 *Políticas públicas de largo plazo. El programa social mexicano Progres-Oportunidades*. Córdoba: EDUCC.

STONE, Diane

1996 *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. Londres, Reino Unido: Frank Cass & Co.

THOMPSON, Andrés

1994 *“TTs” en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

s.f. *Funcionamiento del proceso de adquisición pública en Guatemala*. <http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/estudios/sistema_politico/ap_guatemala>.

UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA

2010 *The “Global Go-To Think Tanks”. The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. The Think Tanks and Civil Societies Program.

UÑA, Gerardo; Gisell COGLIANDRO y Juan LABAQUI

2004 *Políticas públicas y toma de decisiones: los think tanks en Argentina*. Documento elaborado para la Fundación Konrad Adenauer. Octubre.

UÑA, Gerardo; Carina LUPICA y Luciano STRAZZA
2010 *Think tanks, decisores gubernamentales y actores políticos: factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina*. Documento de Trabajo N° 2. Buenos Aires: Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer.

PÁGINAS WEB

AGENCIA DE ACCION SOCIAL Y COOPERACION INTERNACIONAL
http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp

AGENCIA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA – CONACYT (MÉXICO)
<http://www.conacyt.mx/>

ASIES (ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES)
<http://www.asies.org.gt/>

CAPES
<http://www.capes.gov.br/>

CEBRAP
<http://www.cebrap.org.br/v1/index.php>
http://www.cebrap.org.br/v1/upload/pdf/relatorio_2005_2007.pdf

CEDELAP
<http://www.cedeplar.ufmg.br/>

CEDICE (CENTRO DE DIVULGACION DEL CONOCIMIENTO ECONOMICO PARA LA LIBERTAD)
<http://www.cedice.org.ve/>

CEES (CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICO-SOCIALES)
<http://www.cees.org.gt/index.php/Portada>

CERES (CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL)
<http://www.ceres-uy.org/home/index.asp>

CINDA
http://www.cinda.cl/download/informes_nacionales/colombia10.pdf

CINEP
<http://www.cinep.org.co/>

CLAEH (CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA)
<http://www.claeh.org.uy/html/>

CNPQ

<http://www.cnpq.br/>

COLCIENCIAS

<http://www.colciencias.gov.co/>

CONARE (COSTA RICA)

<http://www.conare.ac.cr/>

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA

<http://www.dipres.cl/572/article-37006.html>

FAPESP

<http://www.fapesp.br/>

FINEP

<http://www.finep.gov.br/>

FLACSO GUATEMALA

<http://www.flacso.edu.gt/>

FLACSO URUGUAY

<http://www.flacso.edu.uy/>

FUNDACION CORONA

<http://www.fundacioncorona.org.co/>

FUNDACION GETULIO VARGAS

<http://www.fgv.br/fgvprojetos/>

FUNDACIÓN IDEA (MÉXICO)

<http://www.fundacionidea.org.mx/>

FUNDACION RESTREPO BARCO

<http://www.funrestrepobarco.org.co/>

FUNDACION SALDARRIAGA CONCHA

<http://www.saldarriagaconcha.org/home/1>

<http://www.saldarriagaconcha.org/Library/Resource/Documents/Informe%20Anual%202009765.pdf>

FUSADES (EL SALVADOR)

<http://www.fusades.org/?cat=5&lang=es&title=Centro%20de%20Pensamiento>

ICP

<http://www.icpcolombia.org/>

IDIES

(INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES)

<http://www.url.edu.gt/PortalURL/Contenido.aspx?o=1769&s=56>

INVESEP

(INSTITUTO VENEZOLANO DE ESTUDIOS SOCIALES Y POLÍTICOS)

<http://www.invesp.org.ve/invesp/>

IPEA

<http://www.ipea.gov.br/portal/>

OCYT

<http://ocyt.org.co/html/>

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

<http://www2.opp.gub.uy/principal.php>

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (COSTA RICA)

<http://www.estadonacion.or.cr/>

RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (RICYT)

[http://www.ricyt.org/interior/interior.](http://www.ricyt.org/interior/interior.asp?Nivel1=1&Nivel2=4&Idioma=)

[asp?Nivel1=1&Nivel2=4&Idioma=](http://www.ricyt.org/interior/interior.asp?Nivel1=1&Nivel2=4&Idioma=)

SECRETARÍA DE LA PAZ (ESTADO NACIONAL)

<http://www.sepaz.gob.gt/>

UPP (UNIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIVERSIDAD

SIMÓN BOLÍVAR)

<http://www.uppusb.org/>

ANEXO 1

INSTITUCIONES CONSULTADAS

Se entrevistó a investigadores y funcionarios, así como a ex investigadores y ex funcionarios de las siguientes instituciones. En cada país se aclara entre paréntesis el número total de *think tanks* existentes según el informe *The “Global Go-to Think Tanks”* de la Universidad de Pennsylvania (2010).

EN ARGENTINA: (132)

- 1) CEDES – Centro de Estudios de Estado y Sociedad
- 2) CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
- 3) FLACSO Argentina
- 4) IERAL Fundación Mediterránea

EN BOLIVIA: (51)

- 5) CEBEM – Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios
- 6) AECID
- 7) VIPFE – Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

EN BRASIL: (48)

- 8) Fundación Getulio Vargas
- 9) CEDEPLAR
- 10) Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP)
- 11) CEBRAP
- 12) IPEA

EN CHILE: (42)

- 13) Chile 21
- 14) Expansiva de la UDP

EN COLOMBIA: (40)

- 15) FEDESARROLLO – Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
- 16) CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular
- 17) ICP – Instituto de Ciencia Política
- 18) CID – Centro de Investigaciones para el Desarrollo, de la Universidad Nacional de Colombia
- 19) Fundación Corona
- 20) Fundación Restrepo Barco
- 21) Fundación Saldarriaga Concha
- 22) Fundación Empresarios para la Educación
- 23) COLCIENCIAS

EN COSTA RICA: (33)

- 24) Programa Estado de la Nación
- 25) CONARE

EN ECUADOR: (16)

- 26) FLACSO Ecuador
- 27) Centro Latinoamericano de Estudios Sociales
- 28) CORDES – Corporación de Estudios para el Desarrollo
- 29) ILDIS

EN EL SALVADOR: (13)

- 30) FUSADES – Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

EN GUATEMALA: (12)

- 31) FLACSO Guatemala
- 32) CEES – Centro de Estudios Económicos y Sociales
- 33) ASIES – Asociación de Investigación y Estudios Sociales
- 34) IDIES – Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales – Universidad Rafael Landívar
- 35) Secretaría de la Paz, Gobierno de Guatemala

EN MÉXICO: (55)

- 36) Fundación IDEA
- 37) CIDE – Centro de Investigación y Docencia Económicas

EN URUGUAY: (15)

- 38) CLAEH - Centro Latinoamericano de Economía Humana
- 39) Universidad Católica de Uruguay
- 40) Universidad de la República

EN VENEZUELA: (15)

- 41) CEDICE – Centro de Divulgación de Conocimiento Económico para la Libertad
- 42) INVESP – Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
- 43) UPP – Unidad de Políticas Públicas de la Universidad Simón Bolívar.

SEGUNDA SECCIÓN

Estudios de Caso

CAPÍTULO 5

Una extraña pareja. Relación entre los medios de comunicación y los centros de investigación en políticas públicas*

*Ricardo Uceda*¹

Instituto Prensa y Sociedad, Perú

ABSTRACT

Estudio que explora la relación entre los medios de comunicación y los centros de investigación de políticas públicas. Aunque los medios suelen ignorar la producción de los centros, hay buenas razones para pensar en una difusión mayor de las investigaciones, principalmente porque un sector de ellas contiene información relevante para el gran público. Veinticuatro directivos de medios latinoamericanos consultados opinan que ello es posible y necesario. Pero los centros tendrían que decidirse a comunicar mejor sus resultados.

RESUMEN EJECUTIVO

El conocimiento académico puede ganar titulares en la prensa, si es nuevo e interesante.

Editores de importantes medios de comunicación latinoamericanos confirmaron que buena parte de las investigaciones sobre políticas públicas producidas por centros especializados pasan directamente a los estantes

* Este estudio fue resultado del Concurso Regional de Investigación EBPDN convocado por el Consorcio de investigación Económica y Social.

1 Ricardo Uceda. Periodista, director del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).
Email: dir@ipys.org

de las redacciones, sin ser difundidos. Sin embargo, todos ellos coinciden en que muchos de estos trabajos contienen información valiosa para los ciudadanos y pueden enriquecer el contenido de los medios. Esta contradicción emerge de una amplia consulta a directivos de medios y de centros de investigación de siete países, que exploró fórmulas para que la información más importante llegue a ser conocida por el público.

El estudio demuestra que los medios peruanos desaprovecharon una investigación sobre el empoderamiento de la mujer en los hogares, que demostró la incidencia de la negociación entre las parejas en mejores niveles de salud materna infantil. Y que los medios bolivianos no destacaron los sorprendentes efectos del Seguro Universal de Tarija, un departamento del sur del país. En ambos casos, dos temas relevantes para la salud pública, el estudio explora las razones de la indiferencia mediática.

De acuerdo con las consultas a editores e investigadores, la desconexión entre medios y centros de investigación se debe, por una parte, a que los formatos que contienen el nuevo conocimiento académico son inamistosos para el consumo periodístico. Por otro lado, el periodismo suele estar más atraído por sucesos llamativos, muchas veces triviales, y no por los que tienen mayor importancia para la vida de las personas. Así, solo un sector reducido de la prensa realiza una búsqueda eficaz de la información noticiosa contenida en las investigaciones sobre políticas públicas.

Sin embargo, los medios necesitan mejorar sus contenidos para enfrentar la aguda crisis de la industria. Los cambios que se vienen como producto de la crisis y de la revolución tecnológica pueden cambiar el formato pero no la esencia de los valores periodísticos. Uno de ellos, insoslayable, es el de brindar al ciudadano información relevante sobre los asuntos públicos. Los editores consultados coincidieron en que las investigaciones sobre políticas de Estado pueden ser una inestimable materia prima para mejorar la oferta informativa de los medios.

Pero las investigaciones deben ser noticiosas. Sea en Internet o en su versión tradicional, lo que buscan los medios son novedades —hechos inéditos— que interesen a mucha gente. La discusión en curso sobre los paradigmas noticiosos no cambiarán este hecho, y por eso los centros deben desplegar políticas de comunicación que ofrezcan noticias. El estudio brinda recomendaciones al respecto.

También brinda ejemplos de alianzas exitosas entre el periodismo e investigadores de políticas públicas. Por ejemplo, cuando en Colombia se

demostró la penetración de los paramilitares en la política, o cuando, en el Perú, una investigación describió las condiciones laborales en las que trabajan los choferes de transporte urbano. En estos casos, hubo buenas noticias: el tema interesaba a mucha gente, y los investigadores estaban dispuestos a aparecer en los medios. En otros casos exitosos, los centros pusieron en marcha sus oficinas de comunicación, una dependencia que solo una parte de ellos considera necesaria.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende estudiar el rol de los medios de comunicación como usuarios de investigaciones sobre políticas públicas en América Latina. Lo animó la hipótesis de que en la región duerme, en estanterías o páginas web, valiosa información desconocida para el ciudadano común, que podría beneficiar de algún modo su vida.

Otra presunción es que las investigaciones sobre políticas públicas aspiran a cambiar una realidad insatisfactoria. Para tener incidencia, entonces, debieran ser asumidas por los gobiernos, o formar parte del bagaje de propuestas de quienes desean dirigir los Estados. Sin embargo, una parte de ellas constituye un ejercicio académico, y los autores o los centros que las auspician no necesariamente están interesados en una incidencia así entendida. En otros casos, este interés sí es manifiesto, pero limitado por la falta de experiencia en difusión de las organizaciones investigadoras.

Tercer supuesto: que los medios tienen una actitud indiferente, por decir lo menos, ante estas investigaciones. Así lo entienden muchos autores, aunque los periodistas no necesariamente comparten esta opinión.

Ahora bien, para que las investigaciones sobre políticas públicas tengan incidencia, usualmente no necesitan a los medios. Los gobernantes tienen forma de saber lo que se investiga, pueden leer o conocer a los autores, y tratar directamente.

¿Por qué, entonces debería preocuparnos que los medios no las difundan? Una razón es que, conociéndolas, los ciudadanos pueden tener mejores elementos de juicio para ubicarse en el debate político. Otra es que las administraciones públicas, ante un problema dado, suelen ignorar soluciones fundamentadas. A veces ni están enteradas del problema. Si las propuestas fueran conocidas, la presión de los medios y de la opinión pública puede conseguir reformas cuya pertinencia ya fue estudiada.

Otra pregunta es por qué los medios deberían cargar con la responsabilidad del impacto. En momentos en que la industria atraviesa una de sus crisis más feroces, se sigue pensando que los medios tienen “un rol fundamental” en casi todo. Aquí la interrogante se refuerza con el hecho de que las investigaciones sobre políticas públicas tienen un lenguaje desadaptado para el gran público, y que sus resultados, en muchos casos, difícilmente alcanzarían la categoría de novedad, de noticia. ¿Es así?

Para responder a sus objetivos, esta exploración se benefició con la opinión de expertos de primer nivel de América Latina. Ellos son directores de centros de investigación, editores de amplia trayectoria, especialistas de la industria de los medios. Con sus testimonios es posible comprender por qué algunos trabajos valiosos no tuvieron repercusión mediática, pero, sobre todo, cómo hubo casos en los que periodistas e investigadores de políticas públicas formaron una alianza con resultados exitosos. Cada experiencia tuvo características únicas, y las reflexiones que ofrecen aquí sus protagonistas llevan a pensar en la viabilidad de un camino de colaboración. Una persona académica y otra periodista forman una extraña pareja, pero si algo descubrimos aquí es que se necesitan mutuamente.

II. EL DILEMA DE LA PRENSA

En un ensayo sobre la prensa y las elecciones, “La fabricación del consenso”, Ana María Miralles se apoya en Pierre Bourdieu cuando dice que los periodistas y los medios suelen estar más interesados en “el juego y los jugadores que en lo que está en juego; más en las cuestiones de mera táctica política que en la sustancia de los debates”². Exacta afirmación, y doblemente interesante porque Miralles, dándola por cierta, la aplica al escenario electoral. En efecto, qué mejor ocasión que unas elecciones para que la prensa se concentre en las diversas propuestas políticas. Pero ni en una circunstancia así deja esta prensa de estar atraída por lo trivial.

Sin embargo, los medios se reclaman vehículos para el debate y la buena información. ¿Qué explicaría su trivialidad incluso en un período

1 Miralles, Ana María. “Medios y elecciones. La fabricación del consenso”. En: revista *Foro*, N° 45. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2002.

electoral? Y si esta debilidad fuera incurable, ¿qué puede esperarse de su disposición para difundir resultados de investigaciones sobre políticas públicas, que no pocas veces abordan asuntos esenciales?

EL ROL DE LOS MEDIOS

En los libros de periodismo hay abundantes referencias a los “deberes” de la prensa. Hace unos años, Faundes, extrayendo de una variedad de códigos, sintetizó lo fundamental de su ética: información veraz, exacta, amplia y oportuna, desde el interés público³. El concepto “interés público” implica insumisión a poderes políticos y económicos e incluso a grupos de la sociedad civil, y su efecto es la fiscalización independiente a todos estos sectores. Como es harto sabido, la sola enunciación de estos principios suscita rechiflas en la platea. Si no es porque se duda de que los medios ofrezcan información veraz, es porque se objeta su imparcialidad.

En el informe sobre la democracia en América Latina preparado en el 2004 por el PNUD⁴, los más de cien políticos entrevistados, varios de ellos presidentes y ministros en ejercicio, no vacilaron en caracterizar a la prensa como uno de los peligros para la democracia en América Latina —junto con el narcotráfico y los poderes fácticos—, pues jaquean la gobernabilidad, son un “control sin control”, y sirven a intereses de grupos económicos cada vez más concentrados. Un reclamo de los gobernantes es que lo que ellos proponen como temas de fondo al país es trastocado por los medios, los cuales deciden finalmente cuál será la agenda. Y esta agenda es, en muchos casos, la de su destrucción como clase política, por la manipulación de las denuncias⁵.

Otros sectores hacen críticas aun más drásticas. Sin negar que abundan medios que traicionan el “interés público”, el sistema de valores de la prensa liberal es el principal cimiento ideológico de la mayor parte de la actividad periodística en América Latina. Sobre estas bases hay un implaca-

2 Faundes, Juan Jorge. “Rol del periodista, acceso a la información y reforma procesal penal”. Santiago de Chile: FORJA, 2003.

3 “La democracia en América Latina”. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

4 *Op. cit.* Véase “Percepción de la dirigencia latinoamericana”, p. 160 y 164.

ble mecanismo de vigilancia de los poderes públicos, control efectivamente “sin control”. También sostiene la idea de que la realidad puede ser narrada con una cierta objetividad. Para Waisbord es interesante constatar cómo este modelo liberal, influido por la tradición estadounidense, fue abrazado por periodistas de derecha y de izquierda en la región⁶.

La técnica periodística ha elaborado modelos de mensajes para informar sobre el estado del clima, las sesiones de un congreso, el desarrollo de una guerra, la situación de la economía, la entrega de un Óscar. En una misma noche, el redactor de una agencia noticiosa describe un partido de fútbol, un asesinato y los altibajos de la bolsa. Los modelos son adaptables para medios impresos, radio o televisión. Como todos los hechos no pueden ser relatados, es necesario seleccionarlos, y solo se escogen los inéditos y los que tienen mayor “interés público”. En otras palabras: los que son **noticia**.

EL CONCEPTO DE NOTICIA

La selección informativa se relaciona con esta noción fundamental en el periodismo. De acuerdo con una definición simple, es, precisamente: **un hecho inédito de interés público**. Pero ¿qué es “interés público”? La determinación será subjetiva. Tras decir que de noticia hay tantas definiciones como del amor, Ismael Herráiz ensayó, con sorna: “La noticia es lo que los periodistas creen que interesa a los lectores; por tanto, la noticia es lo que interesa a los periodistas”⁷.

Los ciudadanos demandan información muy diversa, y escogen a sus medios de acuerdo con sus preferencias. El mejor editor es el que sabe lo que le gusta a su audiencia. Usualmente selecciona información relevante sobre los asuntos públicos y otras noticias amenas sobre espectáculos y deportes. Los manuales no han llegado a orientar este criterio, puesto que no se puede “medir” qué es más noticioso o no. Los editores de mucha

5 Waisbord, Silvio. “Repensar la prensa en las democracias latinoamericanas”. En: *Sala de Prensa*, año III Vol. 2, agosto del 2000. Waisbord dice que los periodistas de ambos lados terminaron coincidiendo en que el Estado es la fuente de los principales problemas que sufre la libertad de prensa. Aunque escrito antes de que el fenómeno chavista se extendiera a algunos países del área, la afirmación mantiene vigencia.

6 Herráiz, Ismael. “Reportalismo”. En: *Enciclopedia del Periodismo*. [Volumen colectivo]. Barcelona, 1966.

experiencia desarrollan un olfato intangible que es parte de sus atributos cuando negocian su sueldo.

Los teóricos, por supuesto, han intentado explicar las cualidades de los acontecimientos que seleccionan los editores. Así, según Mar de Fontcuberta⁸, la mayoría de estos hechos están vinculados a los atributos de actualidad, novedad, veracidad, periodicidad e interés público. La selección se hace en función de la percepción de la demanda de información de los ciudadanos, del interés del medio por dar a conocer determinados sucesos y de lo que ciertos sectores sociales desean revelar. Hay una tensión entre estos tres intereses que los editores resuelven.

La explicación deja algunos vacíos, pero otras disponibles tampoco son perfectas. ¿Qué pasaría si vinculamos estos atributos con posibles investigaciones sobre políticas públicas? Concluiríamos que un estudio de este tipo sería más “noticiable” si corresponde a un problema de **actualidad**. Por ejemplo, una nueva tesis sobre la hiperinflación del primer gobierno de Alan García, situación dramática hace veinte años, no sería lo más apetitoso para un editor peruano. En cambio, sí le interesaría una demostración de que la tuberculosis en su país aumenta apreciablemente en las universidades públicas. Es actual y tendría **novedad** —segundo atributo— pues existe la impresión no demostrada de que el Perú está en camino al Primer Mundo.

En verdad, un acontecimiento será más noticioso en la medida en que rompa más con lo establecido o con el sentido común. Por eso, en la primera clase, los profesores suelen decirles a los alumnos de periodismo que nunca será noticia que un perro muerda a un hombre. Pero sí que un hombre muerda a un perro.

¿Cuántas investigaciones sobre políticas públicas tienen esa capacidad de ruptura?

Las hay. Claudia Bielich, cuyo trabajo sobre el transporte público en Lima fue ampliamente difundido por los medios en el 2009, sorprendió con sus conclusiones, como se examinará más adelante⁹. “¡No puede ser! ¡No puede ser!”, repitió más de un periodista que la entrevistaba.

En tanto la ruptura afecte más a la audiencia de un medio, la noticia crece en importancia. Tanto es así que Rodrigo Alsina considera que el

7 De Fontcuberta, Mar. *La noticia, la pista para percibir el mundo*. Madrid: Paidós, 2004.

8 Entrevista con Claudia Bielich.

acontecimiento periodístico es toda variación comunicada al sistema por la cual los sujetos del mismo se pueden sentir involucrados¹⁰. La variación supone, en el sentido amplio, una ruptura en lo cotidiano. En la selva, una ruptura puede ser la llegada de un avión, mientras que en la ciudad, una variación es la aparición de un caimán. Por eso se afirma que es lo impactante, lo raro, lo poco usual, incluso lo estrambótico, lo que es más noticioso, y no lo importante y relevante.

En cuanto a la **veracidad**, es un valor fundamental de una noticia, al punto que el periodismo solo debe dar cuenta de hechos que previamente ha contrastado. Como es obvio, una información inverificable o dudosa pierde impacto, aun cuando se transmita en términos relativos. Por ello, tratándose de investigaciones de políticas públicas, es más noticioso un contenido cuando el autor puede responder por su trabajo en los medios, y cuando el centro tiene reputación de independiente.

Muchas investigaciones son minimizadas en la prensa porque se les supone parte de una campaña para apuntalar una agenda política. A veces con razón, como ocurre con ciertas investigaciones sobre la maldad de los alimentos transgénicos¹¹. A veces, erróneamente. Más adelante se verá cómo una investigación sobre la relación entre los paramilitares y la política en Colombia fue rechazada por varios medios porque se dudaba de su veracidad.

—¡Cómo cree usted eso! —le dijo el director de un medio a la investigadora Claudia López¹². Y después se demostró que todo era cierto.

El atributo de la **periodicidad** viene dado por el interés que suscitan algunos sucesos previsible (una elección, el mundial de fútbol). En diversa medida, rompen con la cotidianeidad. Hay una oportunidad para difundir investigaciones sobre políticas públicas si se relacionaran con estos hechos previsible aportando nuevo conocimiento. Por ejemplo, indagaciones sobre el financiamiento de las campañas políticas en una elección determinada. Serían buen bocado para una redacción, porque brillan por su escasez.

Por último, está el concepto de **interés público**. Para un medio, no necesariamente se halla en función de lo que es más importante para la

9 Rodrigo Alsina, Miguel. *La construcción de la noticia*. Paidós, 1996.

10 El tema es muy controversial y buena parte de las “investigaciones” que circulan para descalificar su uso, no son idóneas.

11 Entrevista con Claudia López.

vida de la gente. Muchas veces se interpreta como lo que más desean saber las personas: escándalos, sucesos policiales, vicisitudes de los famosos. Es un concepto ambiguo, y por eso Jack Fuller, al definir la noticia, lo hace como “asuntos de alguna importancia o interés para la comunidad a la que sirve un medio”¹³. Fuller admite que su propia definición reduce la discusión sobre el valor noticioso a un ítem cualquiera y no lleva a la unanimidad.

Pese a todo lo dicho, el concepto de noticia incluye el valor que permite pensar en una mayor utilización por el periodismo de las investigaciones sobre políticas públicas.

LOS DILEMAS DE LA PRENSA

Hasta aquí hemos explicado la lógica de selección de los hechos por el periodismo, con la cual nadie está conforme. Existe una antigua y muy amplia discusión sobre si estos criterios permiten informar adecuadamente a los ciudadanos. A la ya señalada crítica a la trivialidad de los medios, se agrega la de que distorsionan las cosas al describirlas en fragmentos, antojadizamente. El modelo es imperfecto: plagado de hechos factuales, cifras y atribuciones, no brinda el contexto de las situaciones, ofreciendo, finalmente, un producto pobre para el debate público.

De Fontcuberta afirma que los medios ni siquiera se fijan como objetivo representar la complejidad del mundo. Ofrecen, dice, múltiples excusas, siendo las principales la falta de espacio y de tiempo, y la necesidad de traducir fenómenos complejos al lenguaje del ciudadano común¹⁴.

Uno de los dilemas de la prensa es, en efecto, cómo captar lo trascendente en un formato limitado y con intereses tan distintos de su audiencia. Ante las críticas, sin embargo, los medios se han encerrado en sus valores, y no aceptan veedurías extrañas al sector. En 1991, el Consejo Mundial de Radio y Televisión quiso medir la calidad informativa de los medios audiovisuales, objetando la medición del *rating* como indicador válido, y sugiriendo criterios de calidad basados en criterios de proximidad a las audiencias, balance entre información – educación –

12 Fuller, Jack. *Valores periodísticos*. Miami: Sociedad Interamericana de Prensa, 1996.

13 De Fontcuberta, Mar. “Simplificación periodística: la realidad como mosaico”. En: *Cuadernos de Información*, 19, 2006.

entretenimiento y otras características que, por su lejanía con los puntos de vista de la prensa tradicional, solo podrían materializarse a través de la radio y televisión públicas¹⁵. Una vez diseñado el sistema, no tuvo aceptación por los medios.

Pero en seguimiento de la experiencia, en el 2006 la UNESCO quiso estandarizar las buenas prácticas. En el modelo, las prioridades informativas se relacionaban con los temas fundamentales para la vida de la gente y para el desarrollo de las sociedades¹⁶. Tampoco fue adoptado por los medios. Los editores prefieren no meterse en una camisa de fuerza que los condene a “lo trascendental”, pues, como ya hemos dicho, el concepto de noticia es ambivalente: por un lado, lo frívolo; por otro, lo importante. No es exagerado afirmar que los intentos de cambiar esta perspectiva desde fuera del periodismo están condenados al fracaso. Por eso los observatorios de medios no logran influir en sus vigilados.

“Los medios mantienen una actitud arrogante hacia toda auditoría que venga desde fuera”, dijo Ana María Miralles, quien integró el comité internacional de expertos que preparó la metodología para supervisar la calidad de la prensa¹⁷. Según la mayoría de editores consultados para este informe, la tendencia reformista privilegia valores cívicos por sobre la información novedosa, con el posible riesgo de aburrir a las audiencias. A los reformadores este peligro no les parece tan grave. Según Miralles, si el público no prefiere información de calidad, es hora de cambiarle gustos a la gente.

—Pero no seré yo quien lo haga —añadió—. Yo ya abandoné la batalla.

La ambivalencia es anterior a la aparición de Internet. “El dilema de fondo de los medios —dijo Marcelo Beraba, quien ha dirigido numerosas redacciones en Brasil—, es que son instituciones de servicio público y a la vez empresas que deben dar lucro a sus accionistas. A veces ambas responsabilidades colisionan”¹⁸.

De todos modos, los medios están en un aprieto, porque las audiencias, mientras piden entretenimiento, desean también mayor información,

14 Entrevista con Ana María Miralles.

15 BC-9001. *Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos para la radio, la televisión y los productores de contenidos para el Internet*. ISAS, 2003.

16 Entrevista con Ana María Miralles.

17 Entrevista con Marcelo Beraba.

como lo demuestra el aumento del consumo de Internet y de noticieros de televisión en casi todos los países¹⁹. Sin embargo, hay otro dilema más importante y hasta dramático: cómo hacer para informar mejor en el contexto de la crisis de la industria periodística.

A MÁS CRISIS, MEJOR INFORMACIÓN

Las cifras sobre la debacle de la industria periodística empeoran cada año. Con la crisis financiera, los despidos y cierres de medios —por centenares en los Estados Unidos—²⁰ se suceden en todas las latitudes, incluidos varios países de América Latina. Este mes de agosto del 2010, la Asociación Mundial de Periódicos, que cada año hace esfuerzos conmovedores para presentar las cifras desde el ángulo menos devastador, convocó a sus asociados en el Líbano con el siguiente lema: “En busca de un nuevo modelo empresarial”. La agenda planteaba claramente los problemas, entre ellos que las cifras de difusión y de ingresos publicitarios seguían a la baja en los países industrializados. Otro tema era la falta de rendimiento de la exposición de los periódicos en las plataformas electrónicas emergentes. Otro: cómo financiar el periodismo de calidad²¹.

La verdad es que todos en la industria están desconcertados. Mientras *The Washington Post* languidece, un ex reportero suyo, Jim Vandehei, fundó *Político*, portal de noticias que ha causado sensación en la capital estadounidense y ya tiene 4 millones de usuarios. Compite con su antiguo diario empleando solo a 145 personas. Otro portal, *The Huffington Post*, rebota noticias, artículos y comentarios sobre prácticamente cualquier tema, en un estilo semipirateril pero aún legal. Exhibe 6.000 blogueros, 3 millones de comentarios al mes y 12 millones de usuarios. Emplea solo 55 periodistas, versus los 1.000 que tiene *The New York Times* luego de sus reajustes. A todo esto, hace poco el diario *El País* le preguntó al director del *Times*, Bill Keller, si estaba seguro de que su apuesta por el

18 Todos los estudios disponibles señalan que Internet no ha afectado el consumo de televisión. Más todavía, la audiencia de esta crece al mismo ritmo que Internet, en: <<http://www.abc.es/20100820/medios-redes/television-consumo-medios-digitales-201008201219.html>>.

19 Pew Research Center. *The State of the News Media 2010*. <http://www.stateofthemedias.org/2010/overview_major_trends.php>.

20 <<http://www.wanlebanon2010.com/articles.php?id=68&lang=es>>.

periodismo informativo de profundidad, en el marco de un salto hacia Internet mediante cobro, tendría éxito. Keller dijo que no²².

Sin embargo, si bien se discute cuáles serán los formatos futuros del periodismo, hay poca duda sobre la continuidad de la esencia. Esto lo dicen hasta los periodistas que solo chapotean en Internet²³. Así, los medios que apuesten a mantener “la esencia” del periodismo requerirán brindar mayor contexto y profundidad, un contenido que explique mejor la realidad. El principio vale no solo para los periódicos impresos. Sobre todo conviene a los medios digitales, necesitados de que su información se distinga de tanta otra que circula en Internet. La diferencia a favor del periodismo profesional estaría en que la información ha sido contrastada y procede de fuentes fiables y diversas. Además, ofrece una buena selección de los temas relevantes.

Actualmente hay diversos proyectos periodísticos destacados en Internet con estas características. *ProPublica*, un portal de investigaciones periodísticas que edita una ONG estadounidense, acaba de ganar el Premio Pulitzer. El *CIPER*, otro portal periodístico de investigaciones, chileno, recibió el Premio Nuevo Periodismo 2007, un reconocimiento continental. *Silla Vacía*, en Colombia, y *congresoemfoco*, en Brasil, ambos exitosos portales políticos con información de primera calidad, también revelan que el buen periodismo ocupará un lugar en el Internet latinoamericano. Por lo general, los editores de estos medios están muy interesados en investigaciones sobre políticas públicas con potencial periodístico.

El colombiano Germán Rey, uno de los expertos que más ha reflexionado **desde adentro** sobre el rol de los medios —fue *ombudsman* de *El Tiempo* y es autor de emblemáticas investigaciones sobre contenidos—, opina que para recuperar audiencias la prensa tendrá tocar más temas de la vida común de la gente. Lo cual la obligará a mirar con más atención las políticas públicas.

—Para los medios es difícil el tema de las políticas públicas porque estas son un proceso, a veces largo y siempre en intramuros. Y los medios

21 <http://www.elpais.com/articulo/reportajes/dejaria/destino/noticias/manos/Google/elpepusocdmg/20100725elpdmgrep_2/Tes>.

22 Conclusión del IX Congreso de Periodismo Digital de Huesca: “El soporte no tiene que cambiar la esencia. Internet aporta inmediatez y frescura, pero hay que seguir apostando por el análisis crítico y profundizar más en la información”. En: <http://www.congresoperiodismo.com/noticias_detalle.asp?idNoticia=34>.

buscan resultados, cifras, casos, escenarios. Pero van a tener que examinarlas en la forma en que estas políticas afectan a la gente. Qué pasa con este parque, con tal hospital, con aquel barrio²⁴.

CONCLUSIÓN: en tanto tengan valor noticioso, las investigaciones sobre políticas públicas tienen un espacio en el periodismo en transición, y pueden contribuir a darle el mejor contenido que necesitan para afrontar la crisis de la industria.

III. EL DILEMA DE LOS CENTROS

¿Para qué sirven las investigaciones sobre políticas públicas?

Esta pregunta, crucial para el presente trabajo, se orienta a saber si el impacto de las investigaciones en medios de comunicación es un paso obligado para que cumplan su finalidad. Por lo pronto, considerando los seis centros relacionados con investigaciones que son analizados aquí, todos ellos tienen una aspiración de contribuir al desarrollo de las sociedades en las que se desenvuelven. En ese sentido, la difusión de sus trabajos —aunque no necesariamente en medios— es una actividad necesaria para concretar ese deseo. Pero hay matices.

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP), por ejemplo, señala claramente que su dedicación a los estudios sociales busca “contribuir al desarrollo económico con equidad, al fortalecimiento de las instituciones democráticas y al reconocimiento de la riqueza de la diversidad del Perú”²⁵. Por su parte, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), dedicado al estudio de temas económicos, educativos, ambientales y sociales, lo hace para “estimular y enriquecer el debate, el diseño e implementación de políticas públicas”²⁶. El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), autodefinido como una institución fundamentalmente académica, no señala explícitamente alguna finalidad de sus estudios, más allá de declarar una preferencia temática por el impacto de las políticas de Estado²⁷. Ya

23 Entrevista con Germán Rey.

24 <<http://www.iep.org.pe>>.

25 <<http://www.grade.org.pe>>.

26 <<http://www.cebem.org>>.

veremos, no obstante, que de este centro procedieron trabajos que tuvieron un impacto notorio en las políticas públicas bolivianas.

En cuanto a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Ecuador, pese a que su finalidad es académica, promueve actividades “que conduzcan al desarrollo e integración de los países de la región latinoamericana”²⁸.

Instituciones como la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), en Colombia, o el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) están dedicadas a la incidencia política en sectores específicos de la sociedad, y, en esa medida, se distinguen de los anteriores centros en que su punto de partida no es académico. La CNAI es una organización no gubernamental colombiana proveniente de los Acuerdos de Paz firmados entre el Estado y la Corriente de Renovación Socialista (CRS) en 1994, y se define como un centro de pensamiento y acción política para la paz y el desarrollo. A su vez, el CEPES, se considera un actor social cuyas propuestas influyen en las instancias donde se deciden políticas públicas sobre desarrollo rural.

De esta revisión, podemos concluir que las investigaciones sobre políticas públicas que realizan los centros mencionados tienen la aspiración, más declarada en unos casos que en otros, de influir en el curso de estas políticas. Está claro que hay dos centros, CEPES y CNAI, cuyo propósito político está más definido, y líneas adelante se verá que las acciones que desarrollan para llegar a su público objetivo son más intensas, así como es mayor la importancia que les asignan a las actividades de difusión. Tienen responsables de comunicación que se proponen llegar a los medios con los productos de sus instituciones. El IEP define con claridad la importancia de difundir su labor investigativa mediante la actividad editorial, seminarios y debates y la presencia en medios de comunicación, pero no tiene una persona responsable de todo eso, como tampoco CEBEM y GRADE. FLACSO, en cambio, posee una oficina de relaciones públicas, aunque su trabajo principal no es la incidencia en medios.

De las entrevistas con los responsables de los centros puede concluirse que, para la mayoría, la importancia de que sus investigaciones tengan incidencia en medios de comunicación es una necesidad que recién se empieza a percibir como importante.

27 <<http://www.flacso.org.ec/docs/acuerdo.pdf>>.

GRADE: EL PRESTIGIO NO BASTA

Según Martín Benavides, director ejecutivo de GRADE, este tipo de incidencia es un interés reciente en el centro²⁹. GRADE está conformada por investigadores a quienes une la búsqueda de información relevante para políticas públicas sin una agenda preestablecida. El reglamento interno establece que GRADE no firma comunicados institucionales, de modo que no está adherido a ninguna causa. Los investigadores pueden mantener públicamente posiciones discrepantes sobre un tema que haya sido objeto de sus investigaciones³⁰, pero su aparición en prensa o en otros escenarios de debate no está patrocinada por el centro.

De acuerdo con Benavides, el interés general de GRADE en que sus investigaciones tengan incidencia en políticas públicas, no los ha llevado hasta ahora a buscarla mediante acciones de comunicación institucional o cabildeo. Ha logrado incidir sin ellas, por ejemplo, cuando en el 2002 el Instituto Nacional de Estadística incorporó sus aportes metodológicos para el cálculo de la inflación, o cuando en el 2003 el Congreso incorporó en la Ley General de Educación los mecanismos que propuso para evaluar la calidad educativa, o cuando en el 2001, a raíz de que encontró distorsiones en el cálculo del factor de productividad de Telefónica, el organismo regulador redujo el precio de los servicios.

¿Cuál es el secreto?

En un estudio de caso sobre GRADE³¹, un equipo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), señaló que una de sus fortalezas es haber logrado incidencia sin una estrategia de comunicaciones para influir en las políticas públicas. La explicación, afirma, está en el prestigio y relaciones profesionales y académicas de sus investigadores, quienes son buscados por los que hacen

28 Entrevista con Martín Benavides.

29 Por ejemplo, cuando los economistas de GRADE Javier Escobal y Eduardo Zegarra discreparon en medios sobre los impactos de la suscripción por el Perú de un TLC con los Estados Unidos, en el 2009.

30 Braun, Miguel, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch. *Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE): Peru's Case Study*. CIPPEC, 2004.

las políticas y no se desviven por ser entrevistados por los medios. En un estudio más amplio³², los mismos autores dicen que estas cualidades son necesarias para que un centro tenga impacto. Otras virtudes —aquí no se menciona a GRADE— son la relación personal de los investigadores con los funcionarios estatales que hacen las políticas, y diversas herramientas de comunicación.

“Muchos de estos institutos —dice, refiriéndose a centros exitosos— también cuentan con una inversión implícita o explícita en recursos humanos especializados, tiempo gerencial y/o recursos financieros para fortalecer las actividades de comunicación”.

Pese a lo dicho, Martín Benavides no está conforme con el estatus actual de GRADE en cuanto a la difusión de sus productos. Menciona investigaciones relevantes del centro que pudieron tener mayor repercusión pública, como las dedicadas a los diferentes efectos en el sector rural de la firma del TLC con los Estados Unidos o las que descubrieron inequidades en la educación pública³³. GRADE no cuenta con una sección de comunicaciones y el propio Benavides se encarga de actualizar la página web, el Facebook y Twitter de la institución. Actualmente busca desarrollar un área de comunicaciones que se encargue del impacto de su trabajo no solo en la prensa sino en sectores directamente interesados en las investigaciones de GRADE.

LA TRANSICIÓN DEL IEP

Otro de los principales centros de producción de investigaciones de políticas públicas en el Perú, el IEP, ha experimentado un proceso que cambió su desinterés por el impacto de sus trabajos. Al comienzo, predominaba la idea de que el principal consumidor de la investigación era el propio mundo académico, sin vínculo con las políticas públicas³⁴. La influencia del centro en la sociedad sería a niveles ideológicos, través de sus intelectuales,

31 Braun, Miguel; Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch. *Lejos de "Thinktanklandia": los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo*. CIPPEC, 2004.

32 Se refiere a *La agricultura peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición?* de Javier Escobal, y a trabajos de Santiago Cueto y el propio Benavides sobre gratuidad de la enseñanza, oportunidades y equidad.

33 Entrevista con Marcos Cueto, director general del IEP.

llamados a ser líderes de opinión. Un libro no necesitaba un periodista para difundirlo. Hablaba por sí solo, y hacerle una versión atractiva y ligera para el consumo masivo podía ser considerado una frivolidad. Pero esto cambió en los años noventa, principalmente por la aparición de una fuerte demanda de investigaciones aplicadas y consultorías. Por su parte, los donantes, usualmente desinteresados en el impacto, empezaron a pedir indicadores de que las investigaciones respondían a un problema concreto y que podían cambiar la realidad. Esto implicaba realizar trabajos a pedido, interactuar con el Estado, hacer recomendaciones concretas a sectores específicos. Por entonces, el resto de centros recibió la misma influencia, pues la corriente que proponía políticas públicas basadas en evidencias y a partir de indagaciones que las obtuvieran, entró con fuerza de la mano de ciertos donantes y organismos multilaterales. Algunos centros se concentraron en investigaciones aplicadas, al punto que los candidatos presidenciales podían tener un menú de propuestas para políticas de gobierno³⁵.

“En el IEP hubo un debate interno —dice su director general, Marcos Cueto— entre quienes preferían hacer investigación pura y quienes eran partidarios de hacer investigación aplicada y consultorías. Al final, terminamos haciendo las dos cosas”.

La “investigación pura” se mantiene. Ahora mismo, una tercera parte de los cincuenta proyectos anuales del IEP no ha nacido atada a una aplicación concreta y tiene el objetivo de crear nuevo conocimiento. Se supone que, a la larga, estos proyectos influirán en la cultura política del país, apoyados por la enérgica actividad editorial del instituto. Pero la orientación de buena parte de los proyectos del IEP responde a problemáticas específicas de sectores privados, estatales o de la sociedad civil. La tendencia apunta no solo a darles recomendaciones sino a permitirles acceso al proceso mismo de la investigación, haciendo alianzas con algunos de ellos. Lo cual ha llevado a replantear mecanismos de trabajo.

—Necesitamos una estrategia de comunicaciones más fuerte —dice Cueto—. Antes, si pensábamos en contratar un periodista para difundir un libro, podía ser discutido. Ahora no. Vemos la necesidad de que la investigación sea visible desde el comienzo.

Como GRADE, el IEP está proyectando contratar a un especialista para que desarrolle sus comunicaciones.

34 A esta labor se dedicó Agenda Perú, un foro se propuestas de desarrollo para el Perú.

FLACSO ECUADOR: ¿LA INFORMACIÓN NO INTERESA?

FLACSO Ecuador, en cambio, tiene una oficina de Relaciones Públicas. Su producción de investigaciones sobre políticas públicas es la más alta del país: unos setenta proyectos al año, que permiten editar unos cuarenta libros en el período³⁶. Adrián Bonilla, su director, opina que la mayoría de ellos son ignorados por los medios, y se lamenta de que mucha información valiosa sobre seguridad pública, economía, migración, medio ambiente y comunicación, se pierda para el gran público. La oficina de Relaciones Públicas —que trabaja con una responsable y dos asistentes— envía los libros a los medios. De cuando en cuando aparece una reseña en alguno de ellos.

Bonilla ve un problema en el mercado informativo. “No es un problema de los medios con FLACSO. Los periodistas buscan a nuestros académicos cada vez que quieren comentarios sobre un tema que a ellos les interesa. Pero no es así con nuestros temas. Tal vez es una información que no interesa a la audiencia de los medios. No lo sé, habría que estudiarlo. También puede haber falta de sensibilidad en los editores ante una información que, por lo menos en parte, es muy relevante. O ambas cosas: falta de interés de las audiencias y de los periodistas. Es un problema que hay que tratar con los medios, pero ¿cómo lidiar con el desinterés del público? Es muy baja la demanda de información especializada o científica en la sociedad ecuatoriana”.

El director de FLACSO no ve necesario revisar su política de difusión. Será interesante contrastar sus opiniones con las de editores ecuatorianos. Sin embargo, hay diferencias importantes entre FLACSO Ecuador, GRADE y el IEP. Es una universidad, de modo que sus objetivos son principalmente académicos. Su actividad principal no es la investigación sino la docencia. Y su oficina de comunicaciones tampoco tiene como objetivo posicionar las investigaciones para que se conviertan, eventualmente, en política de Estado, sino funciones básicas de difusión y protocolo.

EL CEBEM Y LA COMUNICACIÓN ALTERNATIVA

El director del CEBEM, José Blanes, tiene el mismo diagnóstico de Bonilla respecto del impacto en medios de las investigaciones de su

35 Entrevista con Adrián Bonilla, director de FLACSO Ecuador.

centro. “Somos ignorados”, dice³⁷. A diferencia de FLACSO, el CEBEM no tiene una sección de comunicaciones. Los trabajos tampoco son enviados a todos los medios. Fundado en 1989, el CEBEM ha realizado en los últimos años investigaciones aplicadas y consultorías sobre salud, interculturalidad y desarrollo local y comunitario, aunque su tradición y fuerte es la capacitación, hacia donde vuelca el contenido de sus investigaciones. Pese a su larga trayectoria como centro, Blanes admite que no superó la falta de llegada a los medios, en parte porque el énfasis magisterial del centro prevalece sobre la búsqueda de incidencia en políticas públicas, y también por falta de presupuesto. A diferencia de otros centros mejor posicionados, no pudo darse el lujo de tener una oficina de difusión. Actualmente, ni el centro ni él en lo personal están interesados en aparecer en los medios masivos. Aunque dos de las investigaciones del CEBEM serán analizadas aquí por su alto potencial noticioso, Blanes dio la espalda a los medios tradicionales, y prefiere subir sus materiales y noticias a Internet, mediante REDESMA, una red especializada en asuntos ambientales³⁸.

EL CEPES Y LA CNAI: AL TORO POR LAS ASTAS

En el caso del CEPES y la CNAI no hay duda alguna: desean incidir en las políticas públicas trabajando codo a codo con un grupo social determinado. Para lo cual buscan presencia en medios y ejercen presión de la mano con sus aliados. Los del CEPES con productores agrarios peruanos, a quienes asesoran, y los de la CNAI con ciudadanos afectados por la violencia interna en Colombia. La actividad de investigación propiamente dicha es menor, porque en cierto modo son centros de cabildeo, pero formulan propuestas de políticas públicas y en varios casos las fundamentan con una investigación. Es relevante, en la CNAI, su presencia en medios. La mayoría de periodistas que cubren Colombia entrevistados para este informe la mencionaron como fuente importante de sus informaciones. Esto se debe en gran medida a la enérgica actuación de una oficina de comunicaciones. Su responsable, Óscar Sevillano, dijo que lo más importante fue “haber

36 Entrevista con José Blanes.

37 La Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente es un proyecto del CEBEM y, según Blanes, tiene 140.000 usuarios en todo el mundo, el 40% de los cuales es de Bolivia.

tomado la decisión de llegar a la prensa. Y lo logramos”³⁹. Sevillano es columnista de *semana.com*. El director de la CNAI, León Valencia, es columnista de los diarios *El Tiempo* y *El Colombiano*. Como dijo para este estudio María Teresa Ronderos, ex editora general de la revista *Semana* y directora de la publicación online *Verdad Abierta*, en Colombia los directivos de los *think tanks* son columnistas en medios, y eso contribuye a la influencia de los centros⁴⁰.

El CEPES, por su parte, es la ONG que más importancia ha dado a sus comunicaciones. Hace treinta años dirige la radio *Tierra Fecunda*, con informaciones para el agro, y edita una revista anual (*Debate Agrario*), otra mensual (*Revista Agraria*, que aparece en el diario *La República*), además de un informativo legal, un boletín diario y otras publicaciones. Destina a comunicaciones una quinta parte de su presupuesto institucional, involucrando a 8 de sus 43 trabajadores⁴¹.

CONCLUSIÓN: Los centros deben decidirse. ¿Desean incidir a través de medios de comunicación? El resto dependerá de la respuesta.

IV. PERCEPCIONES EN LOS MEDIOS

Para este informe fueron entrevistados 24 periodistas latinoamericanos, todos experimentados y con reconocido liderazgo. Ellos consideran que las investigaciones sobre políticas públicas son un valioso recurso para enriquecer la oferta informativa de los medios. Aquí la mención de los entrevistados se reducirá a su percepción respecto de dos cuestiones. Por un lado, si consideran satisfactoria para su trabajo periodístico la producción de investigaciones sobre políticas públicas. Por otro lado, en qué medida estos materiales podrían ser mejor aprovechados por los medios.

38 Entrevista con Óscar Sevillano.

39 Entrevista con María Teresa Ronderos.

40 Entrevista con Fernando Eguren, presidente; Juan Rheineck, director; y Carlos Riva-deneyra, director de Comunicaciones.

LA PERCEPCIÓN DE QUIENES CUBREN LA REGIÓN

Para su función de editor para América Latina de la revista *The Economist*, donde escribe hace 21 años, el periodista inglés Mike Reid debe conocer las claves del proceso de desarrollo de los principales países de la región. Es un consumidor permanente de estudios sobre Latinoamérica, y conoce los principales centros que los producen en México, Argentina, Brasil, Chile, Perú, Ecuador y Colombia. Mencionó las características de los principales durante la entrevista. “Pero más conozco a los directores de los *think tanks* o a sus investigadores”, precisa⁴². “Después de 28 años de cubrir América Latina, sé quién sabe lo último que se ha publicado sobre tal problema, y puedo llamarlo o visitarlo si estoy en el país”. Él toma la iniciativa de buscar información, aunque recibe por *mail* algunos productos de los centros.

Gerardo Reyes, afamado investigador latinoamericano, varias veces premiado —Pulitzer, María Moors Cabot, entre otros— y autor de varios libros, cubre América Latina para *El Nuevo Herald*, que se destina al público de Miami. Sus temas son muy llamativos: corrupción, narcotráfico, terrorismo, escándalos políticos. Todos tienen que ver con políticas públicas en Colombia, Venezuela, Argentina o Perú. Pero la búsqueda de materiales de Reyes se realiza a partir de un hecho notable⁴³. Si debe conseguir información que descansa en un estudio académico, lo localiza, luego busca a su autor y lo entrevista. Huye como de la peste de textos engorrosos que deben ser citados. Para su trabajo tiene una buena provisión de fuentes a las que llama según la necesidad. Su opinión es: “Siempre encuentro el estudio que necesito. No requiero que los centros me busquen; yo los encuentro”.

Tina Rosenberg, una experta en América Latina de *The New York Times* —sobre la que ha escrito desde la página editorial del diario y luego en la revista dominical— realiza sus indagaciones en Internet, y generalmente también encuentra lo que busca. “He usado material de varios centros de investigación, pero mi búsqueda no es continua porque mis intereses son muy amplios. Los asuntos públicos de América Latina no importan mucho en los Estados Unidos”⁴⁴. Otro periodista experto en

41 Entrevista con Mike Reid.

42 Entrevista con Gerardo Reyes.

43 Entrevista con Tina Rosenberg.

la región, Francesc Relea, del diario español *El País*, que ha reportado durante 11 años desde México y Buenos Aires, tiende más a los contactos personales, a la manera de Reid, pero igualmente busca en Internet⁴⁵. Relea advierte un cambio en la temática que interesaba a los medios europeos. Antes buscaban más estudios sobre las privatizaciones, derechos humanos y democracia. Ahora, medio ambiente, pobreza, seguridad.

Rosenberg y Relea no mencionaron temáticas poco cubiertas por las investigaciones sobre políticas públicas latinoamericanas. “Me sentí bastante abastecido y bien tratado por los centros”, dijo Relea recordando su experiencia (ahora cubre Portugal, pero probablemente volverá a América Latina el próximo año). Reid, en cambio, encuentra que hay una sobreoferta de investigaciones y consultorías sobre economía, y escasez en una amplia gama de temas. ¿Cuáles? “En general, todos aquellos que no son propios de la actividad económica”.

Mirko Lauer, uno de los más importantes columnistas peruanos, tiene la misma impresión. El periodismo de análisis político al que se dedica en el Perú tiene mucho material disponible sobre economía, pero no sobre otra temática. “Digámoslo así —dijo—: hay mucha investigación sobre política pública en las áreas correspondientes a la gran inversión privada y transnacional. Y falta en las áreas que se supone están reservadas para el Estado: educación, salud, seguridad”. Lauer recibe usualmente materiales de los centros de investigación pero principalmente busca por sí mismo en fuentes especializadas nacionales y extranjeras⁴⁶.

UNA OFERTA SATISFACTORIA

La mayoría de los periodistas entrevistados de Perú y Colombia consideran que los centros de investigación poseen material idóneo para abastecer sus necesidades informativas. En Colombia, ningún periodista manifestó dificultades de acceso a sus materiales. En Perú, casi todos mencionaron algún problema para utilizarlos. En Bolivia y Ecuador, las percepciones resultaron divididas. Respecto de Brasil, las percepciones son bastante positivas.

44 Entrevista con Francesc Relea.

45 Reid y Lauer aludieron a GRADE por distintos motivos durante sus respectivas entrevistas, pero no mencionaron sus trabajos sobre educación, referidos en un apartado anterior.

Marcelo Beraba, editor general de *O Estado de S. Paulo*, acaso el mejor periódico brasileño, dijo que los periodistas de su país están acostumbrados a usar investigaciones sobre políticas públicas. Más aun, añadió, desde que la Asociación Brasileña de Periodismo de Investigación (ABRAJI) adiestró a sus miembros en pesquisas por computadora. Continuamente construyen bases de datos con la información disponible. Beraba, quien ha sido *ombudsman* de *Folha de S. Paulo*, editor de *O Globo* y *TV Globo* y presidente de ABRAJI, cree que el potencial de colaboración entre el periodismo y los centros de investigación es aun mayor, y que su desarrollo depende de ambos sectores⁴⁷. Otros tres periodistas que trabajaron en Brasil y fueron entrevistados para este informe, comparten la impresión de Beraba de que la prensa tiene fácil acceso a estos estudios. Como no fueron entrevistados directores de centros brasileños, quizá la satisfacción de estos no sea la misma que la de los periodistas. Pero es significativo que un sector de la prensa se sienta bien abastecido.

¿A qué se debe ello? Beraba y Reid abundaron en detalles respecto de la cantidad de buenos centros en el país y en cada estado. Los más importantes tienen una sección encargada del trato con los medios, lo que facilita la comunicación de sus hallazgos. Sin embargo, las entrevistas para este informe comprobaron que los periodistas muy interesados en la búsqueda de investigaciones sobre políticas públicas generalmente encuentran lo que desean. Esta voluntad y adiestramiento en la búsqueda —que incluye una cantera de fuentes propias— vence obstáculos vinculados a la falta de comunicación de los centros o la aridez de los materiales.

¿QUIÉN CRUZA EL PUENTE?

Ignacio Gómez, quien dirige las investigaciones de *Canal Uno* en Colombia, como antes lo hizo en el diario *El Espectador*, considera que los centros son “infaltables” para explicar los problemas públicos. Usualmente, dice, estas instituciones tienen profesionales disponibles para explicarle las cosas al periodista, quien muchas veces las difunde sin sentido crítico⁴⁸. Gómez, ganador de varios premios e importantes becas internacionales, no

46 Entrevista con Marcelo Beraba.

47 Entrevista con Ignacio Gómez.

se alarma por el lenguaje denso de las investigaciones de políticas públicas. “No hay por qué partir del hecho de que el periodista no entenderá. El académico debe hablar en su lenguaje propio y al periodista le toca traducir”.

Con similares conceptos se expresa Mónica González, quien recibió en el 2010 el Premio Mundial Libertad de Prensa de la UNESCO y dirige en Chile el Centro de Investigación Periodística (CIPER). Fundado en el 2008 para circular en Internet, el CIPER se ha convertido en una de las estrellas del periodismo latinoamericano por sus relevantes descubrimientos, en varios casos apoyados por información de centros de políticas públicas. Para González es hartamente evidente que los centros de investigación tienen material indispensable para el periodismo de calidad⁴⁹. Ellos, añade, deben distribuirlo pero muchas veces no tienen fondos ni habilidades para llegar adecuadamente a los medios. Considera que el periodista debe ser el puente para que esa información llegue al público, porque su responsabilidad es buscar fuentes fidedignas y rigurosas. “Debe sacar lo esencial, lo más impactante de esas investigaciones para convertirlas en historias de carne y hueso, ubicándolas en un pueblo, en una situación, de forma que la gente diga: eso me está pasando a mí”.

Augusto Álvarez Rodrich, columnista y conductor de un espacio radial diario en *Radioprogramas del Perú*, dijo beneficiarse frecuentemente de la amplia información en diversos *think tanks* locales⁵⁰. Rosa María Palacios, que conduce un espacio diario de análisis político (*Prensa Libre*, de *América TV*), cree que en Perú hay “muy buena” investigación sobre políticas públicas, y, con un poco de esfuerzo, “traducibles” a lenguaje popular⁵¹. Según Palacios: “La pelota está en la cancha de la prensa, que no lee. A mí y a otros periodistas nos envían decenas de libros, revistas, informes con material valioso que se amontona en las mesas de redacción y que nadie quiere leer, ni siquiera revisar el índice, perdiéndose luego de meses en los basureros. Los medios no invierten en un archivo de material bibliográfico con personal calificado para referencia. Es el empeño de cada periodista de revisar el material que recibe y guardarlo para su uso oportuno lo que salva esta situación, pero lamentablemente esa es la excepción. Creer que todo está en Google nos está matando”.

48 Entrevista con Mónica González.

49 Entrevista con Augusto Álvarez Rodrich.

50 Entrevista con Rosa María Palacios.

PERCEPCIONES DIFERENCIADAS

Tres importantes periodistas bolivianos han manifestado enfáticamente para este estudio que la información que reciben sobre investigaciones de políticas públicas en su país es escasa y poco conocida. Juan Javier Zeballos, presidente de la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia (ANP), un organismo que agrupa a los directores de los periódicos más importantes, sostiene que, por una parte, hay poca producción investigativa, y, por otra, un desinterés por parte de los periodistas⁵². Zeballos ha trabajado más de treinta años para la agencia Reuters, en México, Brasil, Perú y otros países latinoamericanos, y en Bolivia ha dirigido varios diarios, y desde esa experiencia cree que la falta de capacitación de los periodistas (“la mayoría, me duele decirlo, no lee ni su periódico”) es una de las razones de que se difunda lo poco que se investiga sobre políticas públicas.

Juan Cristóbal Soruco, director del diario *Los Tiempos* de Cochabamba, es otro veterano, pues aparte de haber conducido la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Católica fue director de los diarios *Presencia*, *La Prensa* y *La Razón*, tiempo suficiente para que pueda asegurar que los medios publican poco “porque hay poco, y, además, una mutua animadversión entre académicos y periodistas que complica la situación”⁵³. Por último, Raúl Peñaranda, director del diario *Página Siete*, cierra el círculo de editores experimentados que sostienen recibir poca información de los centros de investigación.

Como director de un diario nuevo que quiere ser el mejor —apareció en abril del 2010—, Peñaranda se manifiesta especialmente interesado en aprovechar información de investigaciones sobre políticas públicas, pero choca con que hay pocos centros que las producen⁵⁴. Usualmente trata con el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), el Centro de Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y la Fundación Milenio. “Sus oficiales de prensa son eficientes, nos entregan información, facilitan entrevistas cuando lo requerimos, y no se molestan si lo publicamos a nuestra manera. Pero aparte de ellos no hay mucho más. No es suficiente”.

Estas opiniones contrastan con la de Bernarda Claire, editora del Servicio Informativo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia

51 Entrevista con Juan Javier Zeballos.

52 Entrevista con Juan Cristóbal Soruco.

53 Entrevista con Raúl Peñaranda.

(PIEB), un portal electrónico especializado en investigación, ciencia y tecnología. Claire era periodista en *La Razón* cuando fue contratada por el PIEB para alimentar su página web con informaciones de interés público. Al poco tiempo, descubrió que las informaciones eran tantas y tan buenas que se podía alimentar un medio de comunicación⁵⁵. Su caso es explicado más adelante como un modelo por seguir por los centros de investigación.

En Ecuador, un sector de la prensa tiene la impresión de que falta información de centros de políticas públicas para el consumo de los medios. Miguel Rivadeneira, quien desde hace 15 años dirige *Ecuadoradio*, la más importante radio informativa del país, luego de haber sido editor general en el diario *El Comercio* de Quito, advierte una falta de oferta de los centros de investigación ecuatorianos⁵⁶. “Sobre políticas públicas hay, pero muy poco”, afirma. A su mesa de edición llegan los materiales, principalmente de FLACSO y de la Universidad de los Andes. Rivadeneira les da el empleo que puede en el formato de radio, y se queda con la impresión de que hay muchas preguntas sueltas sobre los problemas de la gobernabilidad.

César Ricaurte, quien es crítico de medios, columnista, y director de FUNDAMEDIOS, una organización dedicada a promover la calidad de la prensa, tiene la misma impresión: que hay escasa producción de investigaciones sobre políticas públicas⁵⁷. Por lo menos, en comparación con el boom de la década pasada, en la que, según afirma, florecían estudios sobre el problema indígena, el medio ambiente y la salud reproductiva. “Esos temas han dejado su preeminencia en la actualidad —dice— y ahora prevalecen los estudios vinculados con la marcha de la economía”.

En cambio, Gustavo Cortez, editor general del diario *El Universo*, uno de los más importantes de Ecuador, describió una relación satisfactoria entre su medio y los centros de investigación⁵⁸. En su percepción, el momento político actual de Ecuador, gobernado por un régimen intolerante con las críticas opositoras, hace más importante la información proveniente de fuentes no estatales y de prestigio. En la entrevista, Cortez mencionó varios centros de su país y las características de sus materiales. Demostró conocer, por ejemplo, los trabajos sobre seguridad de FLACSO, a los

54 Entrevista con Bernarda Claire.

55 Entrevista con Miguel Rivadeneira.

56 Entrevista con César Ricaurte.

57 Entrevista con Gustavo Cortez.

cuales ya hizo referencia en este trabajo el director de este centro, Adrián Bonilla, comentando que eran poco apreciados por la prensa.

AGUA PARA OTRO MOLINO

En estas entrevistas, en más de una ocasión se aprecia que los académicos y los periodistas tienen una distinta percepción respecto del uso de una investigación por los medios. Los investigadores de políticas públicas tienden a esperar que los trabajos sean citados lo más fielmente posible, y quedan frustrados por una mención al paso. Para los periodistas, usar una investigación no necesariamente significa dar a conocer su contenido con las limitaciones razonables de espacio. Puede servir de complemento de una nota sobre otro tema, o ser el punto de partida de un artículo que usará a la investigación solo como uno de sus insumos. Es decir, tomarán el agua de los centros, pero pronto se la llevarán para su molino.

Carlos Castro, editor general del diario peruano *La República* desde hace diez años, dice que cuando llega a sus manos una investigación sobre políticas públicas interesante, piensa de inmediato en entrevistar al autor⁵⁹. “Nosotros siempre estamos buscando a quién entrevistar”. Pero otro camino es tocar el tema de la investigación, no necesariamente reseñarla. “Tomamos el documento, nos apropiamos del tema, citamos al autor como una fuente pero después buscamos otras opiniones, desde nuestra óptica”.

Hace lo mismo Juanita León, directora de *La Silla Vacía*, un medio electrónico que se ha convertido en el informativo político más importante en Colombia. León ha sido editora en el diario *El Tiempo* y en la revista *Semana* y anteriormente trabajó en *The Wall Street Journal* y en la revista *Flipmedia.com*, en Nueva York. Durante la entrevista, dijo sin ambages que usa una investigación de política pública solo cuando le sirve para una historia⁶⁰. Jamás difunde *papers* académicos, y tampoco está muy vinculada a los grupos de investigación académica “porque aquí en Colombia ellos investigan las cosas con veinte años de retraso”. Le interesan los productos de centros que investigan la actualidad. “Por ejemplo,

58 Entrevista con Carlos Castro.

59 Entrevista con Juanita León.

la Corporación Nuevo Arco Iris, que publica estudios sobre lo que está pasando ahora mismo, digamos con las bandas paramilitares”.

Aunque alérgica a los productos académicos, Juanita León ha logrado algo novedoso: que miembros de un centro hagan un *blog* amigable sobre economía. Es tan novedoso que constituye otro de los ejemplos por seguir que se recomiendan en este trabajo.

PLIEGO DE RECLAMOS

Varios editores peruanos, reconociendo la importancia de las investigaciones sobre políticas públicas que se producen en el medio, criticaron abiertamente la manera de presentación de sus materiales, y sugirieron políticas que podrían permitir un mejor uso de esos estudios por la prensa. Esto, ante el hecho, reconocido por todos, de que buena parte de investigaciones valiosas se ignoran. Juan Paredes Castro, editor central de política del diario *El Comercio*, fue elocuente: “Yo soy un hombre muy metódico, leo una hora diaria todo tipo de documentos, desde investigaciones que me llegan hasta decretos supremos. Veo estudios interesantes y tan ordenadamente como me llegan, ordenadamente los desecho, guardándolos en un anaquel. Por mis ojos han pasado, por ejemplo, multitud de estudios sobre cómo mejorar el sistema electoral: habré usado menos del diez por ciento. Son materiales que llegan sin ninguna idea de impacto. Los medios no tienen un sistema dinámico para absorberlos”⁶¹.

Según Paredes Castro, los centros de investigación debieran aprender de empresas como las mineras, que ante los conflictos sociales se preocuparon en gerenciar debidamente su imagen para llegar con facilidad a los medios. “Es un problema de gerencia. Yo no tengo más tiempo para leerlos en la página web”.

Augusto Álvarez Rodrich dijo que faltaban tres cosas: (1) una preocupación mayor por parte de los *think tanks* para empaquetar su información de manera más clara y directa; (2) que sus profesionales abandonen una actitud académica al momento de exponer sus ideas ante periodistas (el académico tiende a relativizar sus asertos y adoptar un tono profesoral);

60 Entrevista con Juan Paredes Castro.

y (3) mejor preparación de los periodistas de los medios para entender la información académica.

Por su parte, Luis Jaime Cisneros, periodista de la agencia *France Presse* y ex presidente de la Asociación de Prensa Extranjera en el Perú, encuentra que no todos los estudios sobre políticas públicas tienen importancia o relieve internacional, y cuando interesan, usualmente “son densos, declarativos, no venden ni son noticiosos”⁶². Añade que en la agencia ya no les hacen caso, aunque ello podría cambiar con un estilo distinto. La agencia, sin embargo, tiene una lista de especialistas para entrevistar, algunos de cuyos nombres fueron proporcionados por los centros.

Rosa María Palacios dijo que los centros de investigación todavía no aprenden a “colgarse” de las noticias. “Por ejemplo, recién este año, los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas son aprovechados para hacer pública toda la investigación sobre violencia familiar. Eso debe hacerse en todos los temas. La coyuntura pone la noticia, no el centro de investigación, como erradamente se cree desde ese lado. La investigación ilumina, aporta nuevos elementos que la noticia no trae, dándole un contexto general y no particular. Pero, para que esto funcione, se requiere mucha lectura previa, buen archivo y listas de especialistas ya trabajadas”.

El tema de la actualidad no es menor, porque implicaría, en efecto, que los centros estuvieran atentos a lo que ocurre en el día para “empaquetar” información. Laura Puertas, editora periodística de *Plural TV* (*América TV* y *Canal N*), dijo que una noticia importante muchas veces tiene que ver con la aplicación de una política pública, pero los medios van a concentrarse en la historia del nuevo hecho y no en los estudios que la explican⁶³. En el momento de la noticia, dijo, ese estudio no está disponible. Puso como ejemplo la huelga contra la exportación de gas en Echarate, Cusco. “En esa coyuntura [comienzos de agosto del 2010], hubiéramos necesitado estudios sobre Echarate, dizque el distrito más rico del Perú por lo que recibe de canon y regalías”.

Puertas recomendó un servicio de alertas informativas conectado a la actualidad y a los estudios disponibles sobre nutrición, salud, seguridad, etcétera. Podrían enviarse anuncios vía Twitter, con 140 palabras, y alertas por mail. “Así, su información adquiriría mayor valor. Después, ya no sirve”.

61 Entrevista con Luis Jaime Cisneros.

62 Entrevista con Laura Puertas.

David Rivera, quien fue editor del suplemento económico del diario *El Comercio* antes de dirigir la revista *Poder*, dijo que hay un gran problema de comunicación en el impacto de las investigaciones sobre políticas públicas. “A los investigadores no les interesa que los lean, y eso está mal. Creen que con hacer su investigación y cobrar ya se hizo todo. Debería medirse su efectividad por el impacto, asignarles incentivos si su material aparece en medios porque está escrito en forma atractiva”⁶⁴.

Rivera menciona otro problema: los centros no tienen como prioridad el impacto de sus trabajos. Propuso un mecanismo que conectara sus estudios con la actualidad, en la línea de lo ya señalado por Palacios y Puertas. “Debería haber un editor en cada centro, que hiciera el *link* con los temas de coyuntura y estuviera en contacto con los medios. A las seis de la tarde un editor de diario no puede llamar a un centro para una información que tal vez ni siquiera conoce. Ese vacío debe llenarlo el centro”.

CONCLUSIÓN: en los medios hay interés por investigaciones sobre políticas públicas, y los centros podrían aplicar mejores estrategias para que sus materiales sean usados en mayor medida por la prensa.

V. SIETE CASOS

En esta parte, se presentan diversos resultados de incidencia de investigaciones de políticas públicas en medios de comunicación. Destacan aquellos que tuvieron mucha exposición, y los testimonios de los investigadores —hilo conductor de las presentaciones— descubren los factores que permitieron la atención de la prensa. Dos de los casos contribuyeron a cambiar la realidad, lo que no hubiera sido posible sin la intervención de los medios. Otra investigación tuvo mucha prensa pero ninguna atención por parte de las autoridades que debían tomarla en cuenta. Los dos siguientes casos son de investigaciones valiosas que no fueron tomadas en cuenta por el periodismo. El sexto caso corresponde a una investigación resonante por un motivo fortuito. El último es el estimulante ejemplo del Servicio Informativo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

63 Entrevista con David Rivera.

CASO 1: EL DÚO DINÁMICO

Uno de los escándalos políticos más grandes que vivió Colombia en los últimos años fue el de la llamada “parapolítica”, término acuñado para aludir a la actuación ilícita de los paramilitares en el Congreso, alcaldías y otras instancias de gobierno. Como se sabe, los paramilitares, originalmente organizados por hacendados para combatir a las FARC y otras guerrillas, terminaron comprometidos con el narcotráfico y perpetrando crímenes atroces. Bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), participaron en un proceso de desmovilización para reintegrarse a la vida democrática mientras por lo bajo continuaban asesinando y ocupando ilegalmente tierras. Durante la desmovilización esto no se sabía a ciencia cierta. Tampoco se sabía que en determinados lugares los paramilitares organizaron una política de terror electoral para copar el Congreso y otras instancias de representación política. Fue el descubrimiento de esto último lo que desató el escándalo.

En el destape fue decisiva una investigación realizada por la politóloga Claudia López. Demostró, cuando el país aún tenía los ojos vendados, que en zonas de sangrienta actuación de los paramilitares se habían realizado votaciones atípicas, por las cuales terminaron siendo miembros del Congreso por lo menos 21 representantes⁶⁴. Una vez allí, los “elegidos” fueron títeres de los paramilitares. Con el tiempo, la justicia terminó procesando a más de cincuenta parlamentarios, pero la primera demostración irrefutable de una anomalía en la votación la hizo López de una manera también atípica: desde un medio de comunicación. De allí saltó a la fama.

Ahora, cuando la parapolítica es un fenómeno mafioso comprobado, que ha dado lugar a un sinfín de procesos judiciales, encarcelamientos, extradiciones y debates políticos, esta investigación de corte académico, que tuvo la singularidad de presentarse en un formato periodístico, es recordada como un detonador, un punto de inflexión. Porque cuando López escribió su investigación, ya se denunciaba en Colombia la participación de los paramilitares en la política. Pero algo hizo que el país se convenciera. En un momento dado del 2006, las miradas se volvieron

64 El 90 % de los congresistas involucrados formó parte de los siete partidos de la coalición de gobierno del presidente Uribe.

hacia una columna escrita en la página web del principal semanario, casi un año antes.

En realidad era más que una columna. Al lado de la misma, aparecida el 11 de septiembre de 2005 bajo el título “Los héroes que no se han reinsertado”⁶⁶, un texto cargado de opiniones, aparecía un *link* a otra nota, “Votaciones atípicas en las elecciones del Congreso del 2002”⁶⁷, que, sin carga subjetiva, presentaba la investigación. Se describía, analizando datos oficiales de los resultados electorales, votaciones improbables para determinados candidatos, en lugares donde había habido un súbito aumento del terror paramilitar. La información estadística se ofrecía para municipios de los departamentos de Magdalena, Sucre, Cesar y Antioquia. Un segundo *link* llevaba a mapas de masacres paramilitares entre 1998 y otro más, a ocho mapas con resultados electorales, en los que se observaban los cambios. Correspondían a Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Boyacá, Antioquia, Bolívar y Cesar.

Era, así como los resultados electorales que describía, una publicación “atípica”, no propiamente periodística. No hacía mucho que López era columnista de *semana.com*. Había regresado a Colombia tras hacer una maestría en administración pública en la Columbia University, y trabajaba en el Ministerio de Vivienda. No era periodista. Hizo la investigación en sus ratos libres. Solo después de realizada, cuando ya era famosa, la publicó la CNAI.

El origen fue una presentación de los jefes paramilitares en el Congreso, invitados por un grupo de 25 representantes. Hubo discursos, y los congresistas se expresaron laudatoriamente de aquellos “patriotas” que habían salvado a Colombia del comunismo. “¿Cómo es posible que hablen así de esta gente con un prontuario espantoso?”, recuerda López que se dijo⁶⁸. “Me entró mucha curiosidad: ¿quiénes eran, de dónde vienen, quién los eligió, cómo obtuvieron sus votos, por qué tienen ese discurso?”. Cuando concluyó la investigación, al año siguiente, demostró que 21 de esos 25 representantes tenían votaciones atípicas, y la conclusión de que habían sido puestos en el Congreso por los paras se hizo más que evidente.

65 <<http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/heroes-no-han-reinsertado/89693.aspx>>.

66 <<http://www.semana.com/noticias-on-line/votaciones-atipicas-elecciones-congreso-del-2002/89704.aspx>>.

67 Entrevista con Claudia López.

Pero López no hizo el trabajo sola. Desde el comienzo, se asoció con Juanita León, la editora de *semana.com*. Se dedicó a las estadísticas y los mapas mientras León buscó y contrastó los datos personales de los congresistas. Luego unieron los resultados de las dos fuentes de información: las estadísticas de violencia de los lugares donde hubo masacres de paramilitares con las estadísticas electorales. Había coincidencia de altas tasas de masacres y desplazamientos por actuación de paramilitares en los departamentos de procedencia de los parlamentarios que aplaudieron. No publicaron la información por partes sino junta: la columna, las estadísticas, los mapas.

Ambas creyeron que luego de la publicación sobrevendría un terremoto político. No fue así. La conmoción ocurrió recién al año al año siguiente, antes de las elecciones generales, cuando la congresista Gina Parody exigió una purga de representantes de paramilitares de las listas del oficialista Partido de la U, que ella integraba. Cuando la prensa buscó más explicaciones, estaba todo escrito en la investigación de López en *semana.com*. Desde entonces, ella se convirtió en una figura pública y en una de las principales analistas políticas del país, con presencia permanente en medios. Mientras tanto, los organismos judiciales iniciaban la gran investigación sobre la parapolítica en el Estado colombiano.

Claudia López dice que los académicos abordan el tema de manera muy abstracta y los periodistas, de forma muy casuística. “En la investigación de los paramilitares, para demostrar algo a la manera periodística, por ejemplo, Juanita León hubiera necesitado un testimonio para publicar su nota, que esas circunstancias nunca se iba a dar. Por otra parte, la academia tiene rigor pero no voz. Y no sabe comunicar, es superabstracta. Para explicarte cualquier cosa, te escribe 300 páginas. Eso no funciona. Lo fuerte es que al presentar la información logremos unir herramientas académicas, que le dan fuerza a la argumentación (sin depender de una entrevista, de un testimonio, sino de de un abordaje sistémico, estadístico, enlazado de una manera sólida), con la voz que te da el periodismo. O sea, unir el rigor de la academia con la capacidad de impacto y la voz del periodismo. Y además con la capacidad de movilización social de esa información que tienen las organizaciones sociales y las ONG. A mí esta experiencia me cambió la vida y desde entonces me dedico a esto: trabajo con académicos, organizaciones sociales y prensa, para hacer incidencia”.

Después de haber sido columnista en *semana.com*, López fue columnista en el diario *El Tiempo* y ahora tiene un *blog* en *La Silla Vacía*, un

informativo político en Internet dirigido por Juanita León. Trabaja con la CNAI y es analista en radio y TV.

CASO 2: UN AÑO DE ENTREVISTAS

A fines del 2009, una joven socióloga empezó a aparecer continuamente en los medios de comunicación peruanos. El rostro de Claudia Bielich se hizo familiar en diarios, radio y televisión, donde aparecía explicando los principales hallazgos de una investigación sobre el transporte público de Lima, realizada para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)⁶⁹. Por un lado, el trabajo revelaba que la temible y muy criticada forma de manejo de los choferes de “combis” y omnibuses en la capital peruana tenía relación con sus asfixiantes condiciones laborales. Cumplían jornadas de hasta diecisiete horas seis días por semana, con incentivos por mayor cantidad de pasajeros transportados. Por otra parte, explicaba el funcionamiento del sistema dentro de las empresas.

Un elemento importante del contexto es que el problema del transporte público es un insufrible azote para el ciudadano peruano. Decenas de miles de muertos son el producto de continuos accidentes en las carreteras interprovinciales, y, en Lima, la congestión vehicular es cada vez más asfixiante por el exceso de taxis y líneas de buses que compiten ferozmente entre sí para recoger pasajeros. Por algún motivo, las sucesivas administraciones no han tenido voluntad política para resolver estos graves problemas. Se asocia su pasividad a un temor a enfrentarse con los transportistas. En Lima, se conoce popularmente como “combi asesina” a una buseta que salta de aquí para allá, con temeraria imprudencia, pescando pasajeros. Un chofer de “combi” es considerado un conductor inescrupuloso.

A Claudia Bielich le interesaba la situación del transporte público desde que estudiaba en la universidad⁷⁰. Mientras trabajaba en el IEP, postuló a un concurso de investigaciones convocado por el CIES y ganó. Trabajó durante ocho meses, entrevistando choferes y empresarios del transporte

68 Bielich, Claudia. *¿Cómo influye el sistema laboral de los servicios público de transporte en la problemática del tránsito limeño?* Lima: CIES, 2008.

69 Entrevista con Claudia Bielich.

público y recogiendo información sobre la actividad. Entre el trabajo de campo y el análisis se demoró aproximadamente un año. Entregó a finales del 2008. No volvió a tener noticias del trabajo hasta que la llamaron del CIES, en enero del 2009, para exponer los resultados ante autoridades del Ministerio de Trabajo.

En octubre del 2008, el CIES organizó una conferencia de prensa para divulgar la investigación. Los periodistas estaban sorprendidos. Era la primera vez que les presentaban un estudio sobre los peculiares choferes de microbuses en Lima.

Desde entonces, Bielich no ha parado de conceder entrevistas. Esa noche apareció en un programa, al día siguiente en dos más, y en los días y semanas sucesivos, los pedidos de entrevistas continuaron, uno tras otro. En algún momento el interés decayó, y Bielich pensó que su aparición mediática llegaría pronto a su fin. Habían transcurrido unos cuatro meses desde la conferencia. En eso la llamó Mariella Balbi, con la intención de hacerle una entrevista para *El Comercio*.

En esta entrevista, publicada en la página 2 de la edición dominical del diario, Bielich expuso largamente las características laborales en las empresas de transporte público en Lima. Nuevamente comenzó otra oleada de peticiones de entrevistas. Bielich procuraba ir a todas, pero empezó a negarse a algunas para las que, por ejemplo, tenía que estar presente en una estación a primera hora de un sábado.

—En todas las entrevistas he dicho lo mismo —dijo Bielich—. Las mismas respuestas para las mismas preguntas. Los periodistas querían una cara, un rostro, que hablara.

¿Qué hizo que una investigación más bien simple hechizara a los medios de comunicación? De acuerdo con Bielich, dos cosas: “Por un lado, algo que afecta a la gente en su vida diaria. No estábamos hablando del medio ambiente o del tema minero en general. No. Era de su problema con el transporte. Eso toca todos. Y, por otra parte, había algo nuevo en la manera de acercarse al problema. Hasta ahora los grandes culpables eran los choferes. El trabajo demostraba que había un grupo de actores desconocidos, los propietarios, que eran beneficiarios del problema. Tampoco se conocía el funcionamiento del sistema”.

Aunque Bielich sigue siendo solicitada por los medios —su última entrevista es de julio del 2010—, jamás fue buscada por una autoridad de la Municipalidad de Lima. Una muestra más de que la aparición en medios no es la verdadera incidencia.

CASO 3: UNA CONSULTORÍA CÍVICA

El tema de la autonomía de Santa Cruz como política pública surge después de la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia. Hacia febrero del 2004, los comités cívicos de Oruro decidieron ir a una descentralización más profunda mediante autonomías. La descentralización era un reclamo político de los movimientos del interior desde mediados de los ochenta. Se oponían los sindicatos, que veían recortadas sus posibilidades de acción nacional. Los de Oruro le pidieron al Comité Cívico de Santa Cruz preparar una propuesta, que le fue encargada al jurista Juan Carlos Urenda, autor de un libro sobre las autonomías departamentales. Urenda buscó apoyo en el economista Mario Galindo, un experto en los asuntos financieros de la participación popular, vinculado al CEDEM desde hacía 15 años.

La propuesta completa llenó un libro de dos tomos publicado por el CEDEM⁷¹. Consideraba un proceso de “autonomía asimétrica” al cual solo ingresarían aquellos departamentos conformes y capaces de asumir la nueva organización político-administrativa. Los discordantes continuarían con el modelo centralista. Los departamentos elegirían sus autoridades mediante voto directo, y cada uno tendría su propio parlamento para legislar cierto tipo de leyes, no todas. El gobierno departamental autónomo tendría control de instituciones descentralizadas como la policía y manejaría diez impuestos, incluyendo los vinculados a hidrocarburos y uno del sistema financiero. El Poder Judicial seguiría siendo uno solo.

Las autonomías compartían con el gobierno central la territorialidad, los recursos naturales y las deudas, bajo ciertas reglas. Cada departamento se quedaría con el 66,6% de las recaudaciones fiscales; el 33,3% iría al gobierno central. De la porción retenida, se entregaría 10% al Fondo de Compensación Departamental, 20% a la coparticipación municipal y 5% a las universidades, quedando un 32% para la administración autónoma de la prefectura. Los autores describían la forma de ejecución presupuestaria departamental y la descentralización fiscal y administrativa. La propuesta admitía autonomías étnicas en el interior de las autonomías departamen-

70 Urenda, Juan Carlos y Mario Galindo. *Propuesta de bases para la autonomía de Santa Cruz*. La Paz. CEDEM, 2005.

tales, y estaba precedida por un estudio de las condiciones existentes y de las experiencias internacionales.

Fue, pues, un trabajo por encargo, una “consultoría cívica” respecto de un tema enraizado en el debate público. La propuesta era novedosa: la gente quería escucharla y opinar. Fue profusamente difundida por prensa, radio y televisión. Urenda y Galindo hicieron muchísimas apariciones en medios, el primero en Santa Cruz y el segundo en La Paz y otras ciudades. El diario *La Razón* publicó el contenido en separatas. Por entonces el presidente Evo Morales se oponía a las autonomías (después cambió), pero los medios oficialistas también se interesaron en entrevistar a los autores. Como el debate duró varios años —en el 2008 Santa Cruz aprobó unilateralmente un estatuto autonómico y en el 2009 la Asamblea Constituyente acordó autonomías departamentales, aunque con menos atribuciones que las descritas—, las invitaciones a Galindo no cesaron en La Paz. “El estatal *Canal 7* fue el que más veces me convocó para explicar nuestro proyecto. Tuve como 15 o 20 intervenciones en un año”⁷². Para Galindo, al final, la investigación tuvo incidencia puesto que, tras el debate, el concepto de autonomías quedó plasmado en la Constitución.

CASO 4: EL DESCONOCIDO SEGURO PARA TODOS

En la prefectura boliviana de Tarija funciona un exitoso sistema de atención universal de salud. Tuvo sus orígenes en una ley de participación popular de 1994, que entregó a los municipios la competencia de dotar de infraestructura y equipamiento a los centros de salud. Sobre esta base se creó, durante el segundo gobierno de Sánchez de Losada (2003-2004), el SUMI, Servicio Universal Materno Infantil. Opera cumplidamente hasta hoy, y es sostenible con recursos municipales. La prefectura de Tarija amplió el sistema, extendiéndolo a jóvenes y adolescentes. Una vez en marcha, el CEBEM y nuestro conocido Mario Galindo se preguntaron: ¿por qué no dar seguro universal de salud a todos los habitantes de Tarija? ¿Sería posible? Y se dedicaron un año a investigarlo, con el apoyo de la Comunidad Europea.

71 Entrevista con Mario Galindo.

Galindo, desde la UNICEF, había contribuido a diseñar el SUMI. Luego había sido su primer director. Con esta experiencia, y basándose en el hecho de que el ingreso fiscal per cápita de Tarija es el más alto de Bolivia, diseñó con el CEBEM un mecanismo de relojería para la cobertura integral previa evaluación de los fondos disponibles y de las necesidades de cada municipio y comunidad del departamento. Estudió el equipamiento, los recursos humanos, y hasta los retos que planteaba la interculturalidad. Cuando el sistema se aplicó, los médicos tradicionales empezaron a actuar junto con los profesionales: sus resultados son inéditos, y medibles.

Esta experiencia, sin duda novedosa y digna de emulación, fue ignorada por la prensa nacional. No por la de Tarija, que informa continuamente de la misma. De acuerdo con Galindo, el gobierno de Evo Morales no se mostró particularmente interesado en aplicarla en otras regiones, por motivos políticos. “Era un buen ejemplo de Tarija, donde gobierna la oposición. Además, emularlo implicaría ceder atribuciones a otros departamentos en salud, un sector políticamente muy sensible, que un régimen comunista prefiere mantener bajo control”. El investigador no tiene explicaciones sobre el desinterés de los medios de comunicación de La Paz. El CEBEM, como se ha explicado anteriormente, no realiza campañas de comunicación sobre sus actividades. Por otra parte, según su director, José Blanes:

—Era una investigación hecha para la cooperación europea. A ellos correspondía la atribución de difundirla.

CASO 5: UNA NOTICIA SIN IMPORTANCIA

A finales del 2009 pasó desapercibida en la prensa peruana una investigación sobre el empoderamiento de la mujer en los hogares⁷³. El trabajo buscaba los factores que intervenían en este empoderamiento, para lo que el autor, David Vera Tudela, un investigador de Macroconsult, construyó un conjunto de índices. Descubrió que, en general, la mayor proporción de mujeres con bajo nivel de empoderamiento vivía en el

72 Vera Tudela, David. *Impacto económico del empoderamiento de la mujer en el hogar. Una aplicación al caso peruano*. Lima: CIES Macroconsult, 2009.

área rural y presentaba menores niveles educativos. A más edad, mayor empoderamiento económico y familiar, pero no sociocultural, lo que podía significar que la percepción del rol doméstico de la mujer en el hogar aún se mantenía. Encontró también que si la mujer tenía mayor participación en las decisiones domésticas, aumentaba la probabilidad de que usara servicios profesionales de salud en un parto. A la vez, una mayor educación se correspondía con una más alta participación en las decisiones domésticas.

—No me parece muy noticioso —dijo Carlos Castro⁷⁴, un editor consultado—. No sorprende que las mujeres menos educadas y campesinas tengan menor empoderamiento. Y que las más educadas cuiden mejor su salud y tengan mayor poder en el hogar. Es obvio.

Esta observación podría explicar, en parte, la indiferencia de los medios. Pero ¿qué era lo más relevante de la investigación? Por primera vez se había **cuantificado** el empoderamiento de la mujer en el Perú, un atributo que, ciertamente, podía suscitar mayor aprecio académico que periodístico. Se lo había determinado en tres niveles: el familiar, el económico y el sociocultural, encontrándose que no dependía solo de mayores ingresos o mayor educación, sino de la negociación de la pareja.

—Este descubrimiento podría interesar mucho al programa Juntos⁷⁵, o al Ministerio de la Mujer —reflexiona ahora Vera Tudela—. Me hubiera gustado explicarles los resultados a funcionarios de estas dependencias. Ellos podrían incidir en el proceso de negociación intrafamiliar y hacer más eficaces sus actividades.

Por otra parte, la investigación hizo un hallazgo llamativo: la mujer más empoderada económicamente tenía más posibilidades de ser víctima de violencia física por parte de su pareja. ¿Frustración machista? Vera Tudela sugería estudiar más el fenómeno. Cuando se presentó el trabajo, en una conferencia de prensa, los pocos medios que dieron cuenta de la misma levantaron la noticia por ese ángulo. “Mujeres exitosas son víctimas de maltratos”, tituló el diario *Ojo*.

Vera Tudela dijo haber estado incómodo en la conferencia de prensa en la que se presentó la investigación. “Los periodistas no la habían leído,

73 Entrevista con Carlos Castro.

74 Es un programa de la Presidencia del Consejo de Ministros para apoyar directamente a los más pobres.

me pedían que respondiera sobre asuntos distintos a lo investigado, y luego algunos publicaron información errónea”. Esto, más la nula incidencia en el Estado, le dejó a Vera Tudela una sensación de frustración.

—Yo no creo que era un material inservible para los medios —dijo una productora de televisión que no quiso ser citada, luego de conocer un resumen de la investigación—. Era ideal para un programa de conversaciones: la teleaudiencia estaría muy conectada. Claro, habría que tomar en cuenta solo dos o tres cosas del estudio, solo como punto de partida para comenzar a hablar.

CASO 6: LA CONTROVERSIA QUE HACE NOTICIA

En septiembre del 2009, el ministro de Educación del Ecuador, Raúl Vallejo, declaró a Ecuador “Patria Alfabetizada”. Se basó en una investigación de FLACSO Ecuador según la cual en analfabetismo había descendido al 2,7%. La bajísima tasa permitía hacer la afirmación. Pero FLACSO hizo una advertencia: el resultado no era confiable. Las cifras que publicó, resultado de un estudio que le fue encargado por el propio Ministerio de Educación —que aportó la información estadística básica— y la UNESCO, eran proyecciones incompletas. No obstante, el gobierno insistió en decir que el analfabetismo había sido erradicado. Vallejo lo anunció a estadio lleno en Manta, luego, en los programas radiales del presidente Rafael Correa y, finalmente, en el foro mundial de la UNESCO en París.

Meses después apareció el estudio de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que arrojó una tasa de 7,7% de analfabetismo a nivel nacional. La cifra era irrefutable y el papelón gubernamental también. FLACSO publicó un estudio definitivo que coincidió con el INEC: el analfabetismo, lejos de disminuir, había aumentado al 8%.

Este estudio, a diferencia del anterior, tuvo una amplia repercusión. Proliferaron las noticias, hubo debates, editoriales, comentarios en todos los formatos periodísticos respecto no solo de la *gaffe* sino de la política educativa gubernamental. “Pero no por el estudio en sí —dijo Miguel Rivadeneira, director de *Ecuadoradio*—⁷⁶, sino porque desmentía al

75 Entrevista con Miguel Rivadeneira.

ministro. Si Vallejo no se hubiera apresurado, la repercusión habría sido mínima”.

Esa es la moraleja de este caso: los estudios destinados a encender la hoguera del debate político tienen asegurada su difusión.

CASO 7: EL ESTIMULANTE EJEMPLO DEL PIEB

A comienzos del 2006, el Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia, un centro que impulsa la investigación científica, contrató a la periodista Bernarda Claire, quien hasta entonces pertenecía a la planta del diario *La Razón*. Claire tendría que hacer más informativa la página web del PIEB e impulsar las comunicaciones del centro. Como parte de su trabajo, Claire hacía antesala en medios para colocar los materiales del PIEB.

—Era sumamente desgastante —dijo Claire—. Los medios muchas veces no publicaban y yo me daba cuenta de que teníamos un material informativo muy valioso en el centro.

Poco a poco, Claire fue enriqueciendo la página web del PIEB con noticias producidas por la institución. Eran sucesos académicos, pequeños hallazgos, eventos, rarezas. Sobre todo, investigaciones sobre políticas públicas. Las notas estaban escritas pescando lo novedoso y narrando ágilmente lo principal. Con el tiempo, fueron aumentando las noticias y las fuentes de información: la página ya no solo se abastecía del PIEB sino de otros centros de investigación de Bolivia. Actualmente tiene 7.000 visitas a la semana (10.000 los domingos), y brinda servicios de alertas informativas a unos 15.000 usuarios⁷⁷.

El éxito del informativo ha convencido a los directivos del PIEB de que deben ir más allá. Así, el próximo paso es ir a un diario digital que tendrá nueve corresponsales en todo el país y se abastecerá con una red de más de cien centros. Este diario es el referente más avanzado en América Latina del puente que puede haber entre investigaciones académicas y periodismo. Solo que el periodismo es ejercido directamente por una organización académica

76 Véase <<http://pieb.com.bo>>.

CONCLUSIÓN: el impacto de las investigaciones de políticas públicas en medios depende de varios factores, que pueden o no darse juntos. Importa mucho construir una relación con los medios, en forma personal e institucional. Debe haber algo novedoso para el gran público: no todas las investigaciones poseen ese atributo. Tienen mayor impacto los temas de actualidad política y los que afectan intensamente la vida de la gente. Es importante que el investigador esté dispuesto a declarar a los medios, a escribir para ellos. En general, es importante que el investigador desee difundir su trabajo.

VI. RECOMENDACIONES

1. Los centros de investigación de políticas públicas deben definir su estrategia de incidencia de acuerdo con su misión, en función de la cual estará su política de comunicaciones para trabajar con los medios.
2. Los investigadores, o por lo menos los directivos, deben estar convencidos de esta estrategia y política, porque serán actores decisivos de la misma.
3. Para la incidencia, es indispensable una sección de comunicaciones, a cargo de un especialista. La política y objetivos de la sección obedecen a las características y necesidades del centro.
4. La estrategia de comunicaciones debiera considerar:
 - a. Los medios necesitan las investigaciones sobre políticas públicas más que estas a los medios.
 - b. Los directivos y/o investigadores debieran desarrollar relaciones profesionales en los medios, estar dispuestos a declarar y a escribir columnas.
 - c. Es necesario “actualizar” las investigaciones en función de la coyuntura, para lo cual se requiere un “editor” en el centro que determine el potencial noticioso de las investigaciones en función de la actualidad.
 - d. Uso creativo de *blogs* y otros recursos de Internet.

5. Una parte de las investigaciones debieran estar relacionadas con problemas acuciantes de los ciudadanos. Esto repercutirá en su impacto en medios.
6. Considerar el desarrollo de medios de comunicación propios.

ANEXO 1

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABRAJI	Asociación Brasileña de Periodismo Investigativo, Sao Paulo, Brasil
ANP	Asociación Nacional de la Prensa, La Paz, Bolivia
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, Bolivia
CEDLA	Centro de Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, Bolivia
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima, Perú
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social, Lima, Perú
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires, Argentina
CIPER	Centro de Investigación e Información Periodística, Santiago de Chile, Chile
CNAI	Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, Colombia
FLACSO Ecuador	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador
FUNDAMEDIOS	Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios, Quito, Ecuador
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú
IEP	Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Quito, Ecuador
PIEB	Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia, La Paz, Bolivia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDESMA	Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, La Paz, Bolivia
SUMI	Servicio Universal Materno Infantil de Bolivia

CAPÍTULO 6

Medios de comunicación y uso
de la investigación en políticas públicas
en América Latina*

Casos: *Clarín* (Argentina),
El Diario de Hoy (El Salvador) y *La Jornada*
(México), para el período marzo-abril 2010”

Pablo Livszyc¹ y Natalia Romé²

Asistentes de investigación:
Luciana Garbarino y Lautaro Lissin

ABSTRACT

Partiendo de la idea según la cual los institutos de investigación en políticas públicas (IIPP) encuentran su razón de ser en su capacidad para actuar como **operadores intermedios** en los procesos de formulación de políticas públicas, esta investigación se interroga por los modos en los que sus acciones son **captadas, modalizadas, difundidas u obturadas por los medios de comunicación**. El diseño de investigación ha privilegiado el análisis de las prácticas de *agenda setting* de tres “casos”. Cada uno de ellos está delimitado a partir de una serie de factores que tienen como núcleo el **entramado de los procesos vinculares** entre un periódico y un pequeño número de IIPP, correspondientes a experiencias

* Este estudio fue resultado del Concurso Regional de Investigación EBPDN convocado por el Consorcio de investigación Económica y Social.

1 Pablo Gabriel Livszyc. Investigador principal. Licenciado en Cs. de la Comunicación y Lic. en Psicología. Psicoanalista. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. E-mail: pablolivszyc@gmail.com

2 Natalia Romé. Investigadora principal. Licenciada en Cs. de la Comunicación. Magíster en comunicación y cultura. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: nrome@sociales.uba.ar

en tres países: Argentina, México y El Salvador. Para componer cada “caso”, se ha identificado un “campo mediático” y un “campo de IIPP” y se ha trazado niveles de determinación de sus procesos vinculares, en diversos planos de incidencia. Un primer acercamiento más global a cada uno de los casos nos ha permitido ubicar algunos elementos significativos de la configuración del **espacio público** que constituye la coyuntura nacional y/o regional en la que se inscriben los procesos de vinculación, caracterizada por sus regímenes políticos y sus sistemas de medios. Esta primera instancia de análisis apunta a la identificación de **factores exógenos** de determinación del uso de investigación en políticas públicas por parte de actores mediáticos. El estudio avanza sobre una segunda zona, en un nivel más acotado de incidencia, identificando los factores endógenos de determinación del vínculo entre medios e IIPP. En esta instancia, se atiende a las características específicas de los campos “mediático” e “IIPP” en función de sus características internas, sus estructuras institucionales, sus culturas organizacionales, la jerarquización de sus actores, así como los vínculos entre ellos. Por último, en el nivel de los **procesos vinculares**, el estudio se concentra en las dimensiones subjetiva y objetiva de las relaciones entre actores que integran cada campo. Se releva la información experiencial de los vínculos y se la contrasta con las manifestaciones objetivas y las concreciones efectivas de los vínculos en la agenda pública. Finalmente, el estudio encuentra que las dimensiones vinculares se componen de un nivel de articulación **política** y otro nivel de intercambio **técnico-profesional** entre los campos “mediático” y de “IIPP”, que funcionan de manera entrelazada y yuxtapuesta, condicionando el vínculo y los modos en que los IIPP son presentados en el espacio mediático y su investigación utilizada por los medios.

RESUMEN EJECUTIVO

Asumiendo que los institutos de investigación en políticas públicas (IIPP) encuentran su razón de ser en su capacidad para actuar como **operadores intermedios** en los procesos de formulación de políticas públicas, produciendo información calificada tanto para alimentar la toma de decisiones técnico-políticas como para la articulación y vehiculización de demandas sociales, el presente **estudio se interroga por los modos en los que sus**

acciones son captadas, modalizadas, difundidas u obturadas por los medios de comunicación , atendiendo a tres diversos niveles de factores que determinan este encuentro entre campo mediático e IIPP:

- **exógenos:** se atienden en este nivel a las coordenadas generales que moldean el espacio público de cada país: las condiciones estructurales de sus regímenes políticos, las coyunturas políticas actuales, los sistemas de propiedad de medios y los esquemas generales de concentración de las audiencias a nivel nacional.
- **endógenos:** se atiende a las características específicas de los campos “mediático” e “IIPP” seleccionados para cada caso en función de sus características internas, sus estructuras e identidades institucionales, sus culturas organizacionales, la jerarquización de sus actores, así como los vínculos entre ellos.
- **propios de la dimensión vincular:** este nivel se concentra en las dimensiones subjetiva y objetiva de las relaciones entre actores que integran cada campo. Se releva la información experiencial de los vínculos y se la contrasta con las manifestaciones objetivas del vínculo comunicacional. Las dimensiones vinculares se presentan en el marco de un juego de dos niveles que las componen: un nivel de articulación **política** y otro nivel de intercambio **técnico-profesional**.

El diseño de investigación ha privilegiado el **estudio de tres “casos”**. Cada uno de ellos está delimitado a partir de una serie de factores que tienen como núcleo el **entramado de los procesos vinculares** entre un periódico y un pequeño número de IIPP. Los tres casos seleccionados corresponden a experiencias en tres países: Argentina, México y El Salvador. Para componer cada “caso”, se ha identificado:

- a) Una zona de lo que hemos denominado “**campo mediático**” y que coincide con algunas secciones de un diario nacional en el corte temporal marzo-abril del 2010:
 - En Argentina: “El País”, “Economía” y el suplemento económico “IECO” del *Diario Clarín* – Grupo Clarín.
 - En El Salvador: “Nacional”, “Política” y “Negocios” de *El Diario de Hoy* – Grupo Altamirano.
 - En México: “Política”, “Economía”, “Sociedad y Justicia” y “Correo Ilustrado” de *La Jornada* – Grupo DEMOS.

- b) Una zona que hemos denominado “**campo de IIPP**”, conformada por:
- En Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
 - En El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
 - En México: Centro de Análisis e Investigación FUNDAR; Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE).

Con un diseño general de carácter **exploratorio**, la investigación **ha desarrollado** una fase de relevamiento e investigación bibliográfica y documental; una fase de relevamiento y análisis discursivo de material hemerográfico, en dos etapas: relevamiento de datos conforme a un estándar cuantitativo y cualitativo, por un lado, y contrastación con información obtenida en entrevistas, por otro; una fase de diagnóstico de comunicación institucional de los IIPP, basado en el análisis de sus sitios oficiales; y una última fase de 17 entrevistas realizadas a miembros de los campos de medios e IIPP de los tres países seleccionados como “casos”.

A manera de síntesis general, el estudio revela que si bien en las actuales circunstancias de las democracias latinoamericanas se abren importantes posibilidades para el desarrollo del campo de los institutos de investigación en políticas públicas, el éxito de sus acciones comunicacionales quedará atado a la capacidad que estos tengan de atender a los altos grados de conflictividad que emergen de la relación entre tendencias concentracionarias de los sistemas de medios y los posicionamientos confrontativos de sus líneas editoriales. En estos escenarios, se recrudecen las lógicas de selección estrecha, configuración de la noticia y resignificación y administración dirigida de la información por parte de los actores mediáticos. La imagen de los IIPP ante los periodistas y su capacidad para responder a las demandas profesionales generadas por estos pueden convertirse en el intersticio que permita ingresar en un campo mediático comprometido por lógicas propias, incidir en él e impactar en la agenda. De todos modos, es de destacar que habitualmente –y más en estas coyunturas– se espera una distancia considerable

entre la intención comunicacional del IIPP y el efecto real producido en el espacio mediático.

I. INTRODUCCIÓN

LA RELACIÓN ENTRE INFORMACIÓN Y VITALIDAD DE LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

Robert Dahl decía, hacia 1956, que si una dictadura es el gobierno de **una** minoría, una democracia es el gobierno de una **cantidad** de minorías, y, entonces, señalaba que la teoría democrática debía ocuparse de los procesos mediante los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los líderes³. Consecuentemente, Dahl indicaba los “requisitos de la democracia” y, entre ellos, la necesidad imperiosa de que los ciudadanos sean competentes para la vida política⁴. En sentido ampliado, este requisito supone que el presupuesto básico de libertad de expresión contemple la necesidad de “fuentes informativas alternativas e independientes”⁵. Estos principios se complementan con otros dos: la necesidad de organizaciones sociales y políticas independientes y el desarrollo de una ciudadanía inclusiva con una institucionalidad que viabilice un umbral mínimo de democratización.

Por otra parte, y atendiendo a las transformaciones en los regímenes de producción de las últimas décadas, en donde la actividad económica y la producción científica tienden a confluir a una velocidad vertiginosa, los desafíos de la política requieren atender con primacía las demandas de la sociedad del conocimiento. Andrés Thompson señala que “el conocimiento, la educación, la investigación y el acceso a la información han sido señaladas como actividades estratégicas esenciales para la competitividad internacional

3 Dahl, R. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

4 Dahl, R. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, pp. 90-1. Como señala José Nun, los requisitos se condensan en un “principio fuerte de igualdad” que presupone la “abundancia material”. Sin dudas, esta constituye la principal deuda de las democracias latinoamericanas. En el presente proyecto nos concentraremos, sin embargo, en el vínculo entre democracia e información. Nun, J. *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: FCE, 2000.

5 Ídem, p. 113.

en prácticamente todas las agendas del desarrollo mundial (CEPAL, BID, Banco Mundial, organismos de Naciones Unidas)⁶. En este contexto, los institutos de investigación en políticas públicas, a la vez, encuentran la relevancia de su misión y enfrentan poderosos desafíos.

Con diversos ritmos según los países, en América Latina han surgido y se han desarrollado una variedad de instituciones no gubernamentales dedicadas a la investigación; la elaboración de programas y proyectos, y el control de su implementación y evaluación; el intercambio de ideas; y la difusión del conocimiento sobre políticas públicas, que se proponen como objetivo hacer llegar sus conclusiones al sistema de toma de decisiones públicas. En el universo de los *think tanks* o **institutos de investigación en políticas públicas**, se puede encontrar: universidades públicas o privadas e institutos de investigación dependientes de dichas universidades; centros académicos y de investigación públicos o privados; consultoras técnicas y de opinión pública; redes de investigadores sociales; institutos financiados por partidos políticos y organismos internacionales, entre otros; diversas fundaciones políticas y ONG. En este sentido, el problema de establecer una definición para la realidad compleja de los denominados “*think tanks*” atendiendo a su especificidad organizacional e histórica en cada región, ha sido oportunamente recogido y analizado por Tom Medvetz. Contra las definiciones más bien restrictivas y concentradas en la discretización de un conjunto de atributos fijos, el autor propone utilizar la “teoría de los campos” de Pierre Bourdieu a fin de conceptualizar a los *think tanks* en términos del espacio social estructurado que configuran y las relaciones que los atraviesan, principalmente caracterizadas por un equilibrio entre la distancia y la afinidad con otros espacios de la vida social tales como los académicos formales; los empresariales y corporativos; los espacios de decisión política y definición de intereses sectoriales, etcétera.⁷

Siguiendo al especialista en políticas públicas Yehezkel Dror, Nicolás Ducoté señala que los *think tanks* “operan como grupos de investigación activamente involucrados en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas a través de la transmisión de información

6 Thompson, Andrés. “Think tanks” en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires, Argentina: CEDES, 1994.

7 Cfr. Medvetz, T. “Think Tanks as an Emergent Field”. The Social Science Research Council. Octubre del 2009. Versión on line. <http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Ba2a2ba10-b135-de11-afac-001cc477ec70%7D.pdf>.

(conocimiento) hacia los oídos de quienes formulan las políticas”⁸. En relación con a quiénes se dirigen las investigaciones y propuestas de los *think tanks*, el autor identifica tres destinatarios: (a) el gobierno o los tomadores de decisiones del ámbito estatal; (b) la ciudadanía o el público general, para que este pueda participar más informadamente en los asuntos públicos; y (c) los medios masivos de comunicación. En relación con estos últimos, detalla: “Éstos, al buscar proveer de noticias y análisis a la gente, a menudo consultan a los *think tanks* para obtener explicaciones claras y concisas sobre las cuestiones políticas más relevantes del momento, ya que en muchos casos, los *think tanks* son más capaces de comunicar efectivamente un tema que los académicos o incluso funcionarios de gobierno”⁹. Pero la importancia del vínculo entre los *think tanks* y los medios masivos no es menos fundamental para los primeros. Tal como afirma Ducoté, “trabajar con los medios de comunicación puede ser una de las formas más eficaces para hacer llegar el mensaje que la organización busca transmitir”¹⁰.

II. MARCO TEÓRICO

COYUNTURA Y TENDENCIAS RESPECTO DEL VÍNCULO ENTRE MEDIOS Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Existe un importante consenso en la teoría política contemporánea en señalar el rol central de la prensa –como encarnación de los derechos de expresión y de acceso a la información– para la vitalidad de toda democracia real¹¹. Esta imbricación, sin embargo, ofrece en las democracias contemporáneas un esquema de mayor complejidad conforme a los procesos de convergencia y crecimiento exponencial a escala global que han registrado las industrias

8 Ducoté, Nicolás. “El desarrollo de algunas capacidades internas críticas para la incidencia efectiva de los *think tanks* en políticas públicas”. En: Garré, Adolfo y Ricardo Uña (Comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2006, p. 222.

9 Ídem, p. 225.

10 Ídem, p. 240.

11 Gonzalez Gartland, C.; L. Alén y R. Eparis. *Lecciones de derecho a la información y derecho de la información*. Buenos Aires: Colihue, 1993, p. 92; Dahl, R. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, p. 113.

culturales, comunicacionales y de telecomunicaciones en las últimas décadas¹². Un proceso de transformación tan vertiginoso y radical que convoca a nuevas investigaciones que permitan dar cuenta de las formas concretas que adquieren los vínculos entre **comunicación y democracia**¹³.

En relación con el **ámbito estatal**, atendiendo a la vulnerabilidad, que constituye un rasgo ineludible de los Estados latinoamericanos, especialmente frente a actores internacionales, las implicancias de esta tendencia merecen ser atendidas¹⁴. Por otro lado, respecto de la esfera de la **sociedad civil**, conforme se profundiza la mediatización de la vida cotidiana y se multiplican los canales materiales y las posibilidades tecnológicas de circulación comunicacional, los esquemas de propiedad de medios y concentración de producción de contenidos, presentan desafíos considerables para la consolidación, viabilidad y vigencia de prácticas medulares de la vida democrática: el acceso a la información y la pluralidad de fuentes informativas y voces de opinión¹⁵. Cabe, entonces, tomar en consideración el escenario actual que, en sintonía con las tendencias internacionales, en América Latina exhibe fuertes tendencias a la concentración de la propiedad mediática y de los procesos de producción de información y comunicación¹⁶.

Sin duda, todo análisis que procure atender a los procesos de interacción entre Estado y sociedad, en torno a la promoción, diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas, debe dimensionar la magnitud de esa zona difusa de relaciones que hemos denominado “**campo**

12 Cfr. Bustamante, E. (Coord.). *Hacia un nuevo sistema de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Editorial GEDISA, 2003.

13 Un salto tecnológico que confluye con una reestructuración de las relaciones constitutivas de capitalismo internacional. Castells, M. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza, 1995.

14 Cfr. Oszlak, O. y G. O'Donnell. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES / Grupo de Trabajo sobre el Estado. CLACSO. N°4. Buenos Aires, 1976; Oszlak, O. “Estado y sociedad. ¿Nuevas reglas del juego?”. En: *Revista Reforma y Democracia*, N° 9 de CLAD.

15 Cfr. Tornos Mas, J. (Coord.). *Democracia y medios de comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002; Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Num. R (99) 1, “Measures to Promote Media Pluralism”.

16 Contribuciones. *Medios de comunicación e intermediación política*. México: Fundación Konrad Adenauer / CIEDLA, N° 2, 1997; Becerra, M. “Medios de comunicación y sociedad en la Argentina”. En: *Boletín de la BCN*, N° 123, 2007 pp. 67-73; entre otros.

mediático". Este exhibe una doble y compleja incidencia, por un lado, determinada por su alto grado de articulación con intereses económicos y políticos corporativos y, por otro, vinculada con su capacidad para permear la sociedad civil, consagrar actores políticos, visibilizar o invisibilizar demandas sociales, configurar agenda, etcétera¹⁷.

EL "ESPACIO PÚBLICO" COMO ESCENARIO PARA LA INTERVENCIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES: EL CASO DE LOS IIPP. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

En este sentido y asumiendo que los institutos de investigación en políticas públicas (IIPP) encuentran su razón de ser en su condición de **operadores intermedios** en los procesos de formulación de políticas públicas, produciendo información calificada tanto para alimentar la toma de decisiones técnico-políticas como para la articulación y vehiculización de demandas sociales, cabe interrogarse por los modos en los que sus acciones son captadas, modalizadas, difundidas u obturadas por los **medios de comunicación**.

Si se acepta la definición genérica según la cual, el "espacio público es el lugar de visibilidad de la vida social y, por lo tanto, el ámbito que ofrece la posibilidad de constituirse en sujeto de un proceso [...]"¹⁸, resulta entonces indispensable atender a los modos en que los medios dejan su marca en la configuración de este espacio y, consecuentemente, intervienen en sus dinámicas, sus lógicas de organización interna, la jerarquización de voces y temas, la visibilización o invisibilización de actores y problemas sociales.

Si el espacio configurado por la interacción entre medios y actores sociales y políticos puede ser abordado de múltiples maneras, el presente estudio privilegia situar el foco de análisis en las prácticas de *agenda setting*¹⁹, atendiendo a que, tal como sostiene Óscar Oszlak, la agenda

17 Cfr. Muñoz, Alonso y C. Monzón. *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: EUDEMA, 1991; y Alsina, M. *La construcción de la noticia*. Barcelona: Paidós, 1989. Un conjunto de evidencia sobre el poder de los medios para establecer agenda puede consultarse en Rogers, E.; J. Dearing y D. Bregman. "The Anatomy of Agenda Setting Research". En: *Journal of Communication*, Vol. 43, 1993, pp. 68-84.

18 Caletti, S. *Elementos de comunicación*. Buenos Aires: Universidad Virtual de Quilmes, 2002, p. 94.

19 McCombs, M. y D. Evatt. "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting" En: *Revista Comunicación y Sociedad*, N° 8, 1995; y Saperas, E. *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Barcelona: Ariel, 1987.

estatal “representa el ‘espacio problemático’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores –o a la totalidad de los mismos– y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente”²⁰. Las relaciones que atraviesan y constituyen los procesos de *agenda setting* resultan un campo singularmente rico para analizar los esquemas específicos del vínculo entre actores mediáticos e IIPP y las modalidades y eficacia de los mismos.

Mediante la implementación de un modelo analítico de la teoría de las políticas públicas, que atiende a la especificidad de los regímenes políticos, las singulares estructuras estatales y prácticas o culturas políticas de los países latinoamericanos²¹, este estudio apunta a identificar estas determinaciones y analizar su confluencia en la configuración de vínculos entre los “campos” de IIPP y de medios, en términos de sus consecuencias en el “espacio público”, específicamente en el establecimiento de la agenda mediática²².

En este sentido, en relación con sus **determinantes exógenos**, la relación de fuerzas entre IIPP y medios debe ser inscripta en la especificidad de la estructura y coyuntura política latinoamericana, particularmente los tres casos seleccionados: Argentina, El Salvador y México; a la vez, debe atenderse como aspectos relevantes de estas determinaciones exógenas los esquemas de configuración mediática del espacio público, específicamente los sistemas de medios y su articulación con factores de poder político y económico.

Simultáneamente y en tanto las relaciones de “uso” por parte de los medios de investigación generada por IIPP, que constituyen nuestro objeto de análisis, resultan efecto de dinámicas multicausales, el presente análisis

20 Oszlak, O. “Estado y sociedad. ¿Nuevas reglas del juego?”. En: *Revista Reforma y Democracia*, N° 9 de CLAD (Caracas), p. 5.

21 Oszlak, O. y G. O'Donnell, G., *op cit.*; Medellín Torres, P. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

22 Acerca de la pertinencia de la teoría de los campos en relación con los *think tanks*, *cfr.* Medvetz, T., *op cit.*

exige una conceptualización compleja de la naturaleza de estos campos y del esquema de los vínculos que se traba entre ellos; estos aspectos constituyen el **nivel endógeno de determinaciones**. Tomando como foco este nivel endógeno de determinaciones y atendiendo a su multiterminación, el presente estudio circunscribe una dimensión específica de esa trama compleja, concentrando la mirada fundamentalmente en las dinámicas, prácticas y experiencias relativas a la generación, modificación o intervención de **agenda pública**.

El objetivo específico de este nivel de análisis que constituye el núcleo central de la investigación y el centro organizador del material para cada “caso”, apunta a la caracterización de la demanda de investigación sobre políticas públicas por parte de los medios seleccionados en cuanto a incentivos, criterios, valoraciones y estrategias. En síntesis, la presente investigación toma por objeto a los **medios como usuarios de investigación en políticas públicas**, pone el foco en la exploración de los determinantes endógenos de los procesos vinculares entre medios e IIPP y los pone en diálogo con las **determinaciones exógenas** en las que estos vínculos se inscriben.

III. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En tanto el presente estudio releva información de primera mano y apunta a consolidar criterios conceptuales no suficientemente probados en sus potencialidades heurísticas en análisis anteriores, puede decirse que el corte general de la investigación es de carácter **exploratorio**. En este sentido, el diseño metodológico responde a un criterio eminentemente cualitativo, aunque introduce datos cuantitativos a fin de fundamentar y especificar el sentido general y las condiciones específicas de una hipótesis analítica general consignada para los tres casos-testigo seleccionados, a fin de someterla a contrastación en futuras investigaciones.

HIPÓTESIS

Las relaciones vinculares y comunicacionales que caracterizan al uso que, por parte de los agentes mediáticos, se realiza de la información generada por IIPP, son resultado del encuentro entre dos campos de prácticas,

heterogéneos entre sí y atravesados por lógicas propias de diferenciación interna de agentes, relaciones materiales y simbólicas específicas. Este encuentro resulta efecto de una trama de determinaciones caracterizada principalmente por:

- 1) El estado de las relaciones de fuerza que caracterizan los esquemas del espacio público y la naturaleza de los procesos de *agenda setting*, en su relación con las coyunturas políticas locales (factores exógenos).
- 2) Las formas de concreción del encuentro entre dos “campos” heterogéneos: IIPP y medios, en función de las características de cada uno de esos “campos” en las realidades específicas tomadas como “casos” para el estudio (factores endógenos).

Decimos que este estudio se mantiene en un nivel exploratorio, pero esto no significa que se trata de un acercamiento completamente aleatorio y abierto; sino que se ha trazado, conforme a antecedentes en el campo, una estrategia metodológica que conjuga:

- 1) Una fase de relevamiento e investigación bibliográfica y documental.
- 2) Una fase de relevamiento y análisis discursivo de material hemerográfico, en dos etapas: (a) relevamiento de datos conforme a un estándar cuantitativo y cualitativo; (b) contrastación de información obtenida en entrevistas.
- 3) Un diagnóstico de comunicación institucional de los IIPP, basado en el análisis de sus sitios oficiales.
- 4) Una fase de 17 entrevistas realizadas a miembros de los campos de medios e IPP de los tres países seleccionados como “casos”.

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASOS. ORGANIZACIÓN CONCEPTUAL DEL ABORDAJE Y DEFINICIÓN DE “CASOS”

La presente investigación se concentra en tres “casos”. Cada “caso” está organizado en tres zonas de acercamiento al problema del uso de la investigación en políticas públicas por parte de actores mediáticos. Esta organización del material empírico en tres zonas permite contemplar y distinguir las determinaciones de diversa jerarquía que dan forma a nuestro objeto

de estudio, así como formular hipótesis relativas a los diversos niveles de incidencia de estas determinaciones.

• FACTORES EXÓGENOS

Se contempla los elementos significativos de la configuración del **espacio público** que constituye la coyuntura nacional y/o regional en la que se inscriben los procesos de vinculación entre IIPP y medios y que constituyen de diversas formas sus **determinantes exógenos** (zona A).

Se ha discriminado como coordenadas relevantes dos aspectos que inciden significativamente en la modalización del **espacio público**. Por un lado, una caracterización del régimen político de cada país atendiendo a los diversos grados de obediencia que presentan –sobre la base de su territorialidad y de institucionalización del orden–; los grados de permeabilidad de sus instituciones estatales a intereses sociales; y los grados de autonomía que alcanzan sus gobiernos para imprimir una dirección relativamente unificada a sus acciones²³. Por otro lado, a fin de ofrecer un acercamiento a la caracterización del “campo mediático”, se sintetizan dos series de factores: el esquema objetivo de propiedad de los medios y los niveles de audiencia (en radio y televisión abierta), más los ejemplares vendidos de los diarios y la cantidad de abonados (en televisión de pago); que constituyen indicadores de la fuerza simbólica de los medios como favorecedores de encuadramientos interpretativos, formadores de agenda y vehículos de difusión de información (entre esta, eventualmente, la elaborada por los institutos de investigación en políticas públicas).

Los tres casos seleccionados corresponden a experiencias en tres países: Argentina, México y El Salvador²⁴. Para componer cada “caso”, se ha identificado una zona de lo que hemos denominado “campo mediático” y que coincide con un diario nacional²⁵: *Diario Clarín* – Grupo

23 Cfr. Medellín Torres, P., *op cit.*

24 Esta selección responde a tres ejes principales de consideración, en relación con determinantes exógenos: (1) historia, configuración y dinámica de sus regímenes políticos; (2) cantidad, presencia y desarrollo de institutos de investigación en políticas públicas (IIPP); (3) características del sistema de medios, su esquema de propiedad y sus dinámicas de funcionamiento.

25 Si bien en los tres casos se trabaja con medios gráficos, los casos-testigo se han seleccionado según los siguientes criterios: composición multimedial o monomedial de la

Clarín (Argentina); *El Diario de Hoy* – Grupo Altamirano (El Salvador); *La Jornada* – Grupo DEMOS (México).

• FACTORES ENDÓGENOS

En un nivel más acotado de incidencia, se identifica los factores endógenos de determinación del vínculo entre medios e IIPP. En esta instancia, se atiende a las características específicas de los campos “mediático” e “IIPP”, en función de sus características internas, sus estructuras institucionales, sus culturas organizacionales, la jerarquización de sus actores y los vínculos entre ellos. Se identifica, en síntesis, los modos en que las determinaciones endógenas de los “campos”²⁶ condicionan el desarrollo de los vínculos entre ellos (zona B).

Estos factores internos o endógenos se dividen en: (a) características internas de los campos mediáticos seleccionados **como “casos”** (organigrama, grado de profesionalización y rotación de recursos humanos; especificidades relativas de las secciones elegidas en relación con otras del mismo medio; línea editorial e inscripción en el espectro ideológico-político de la coyuntura nacional; grados de compromiso explícito del corte periodístico con la línea editorial del medio, observable en artículos); y (b) **características generales de los IIPP identificados en el análisis hemerográfico de los medios elegidos, en el corte temporal marzo-abril del 2010** (naturaleza institucional, sus relaciones de organicidad con otros actores sociales y/o políticos; su ubicación relativa en el mapa general de IIPP a nivel nacional).

En relación con esta formulación conceptual y a partir del análisis empírico del material hemerográfico que conforma la base documental de este estudio (los diarios Clarín, El Diario de Hoy □ La Jornada, durante el

empresa o grupo de pertenencia; posicionamiento en el “espacio público”: su condición de líder de opinión; su capacidad de intervención en los procesos de *agenda setting*; línea editorial: afín o no afín al gobierno actual; articulación con IIPP: presencia de vínculos institucionales con IIPP, distancia crítica.

26 Pierre Bourdieu define al “campo” como un espacio de relaciones de fuerza con intereses en juego y donde los diversos agentes e instituciones ocupan posiciones diferentes según el capital específico (simbólico, económico, jurídico, político, etc.) y producen estrategias para la defensa de este capital. Véase Bourdieu, P. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA, 1999.

período que comprende los meses de **enero a mayo del 2010**), se han relevado y precisado agentes, **secciones** y **acontecimientos significativos** que componen cada caso, en el marco de los espacios institucionales de medios e IIPP que hemos denominado “campos”. El espacio que hemos denominado “campo mediático” ha sido compuesto por algunas secciones de los diarios seleccionados para acotar el estudio de caso²⁷, identificando para cada medio un conjunto de redactores de diversa jerarquía y grado de especialización²⁸: (*Clarín*: “El País”, “Economía” y el suplemento económico “IECO”; *El Diario de Hoy*: “Nacional”, “Política” y “Negocios”; *La Jornada*: “Política”, “Economía”, “Sociedad y Justicia” y “Correo Ilustrado”²⁹).

En cuanto al “campo de IIPP”, se ha identificado un conjunto de IIPP mencionados por su nombre institucional o por aparición de sus miembros como “declarantes” o como “firmas”, en diversas referencias textuales de *corpus* hemerográfico o en menciones de los entrevistados, durante el segmento temporal seleccionado³⁰.

Los IIPP seleccionados son, en **Argentina**: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); en **El Salvador**: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); y, en **México**: Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE)

27 El criterio de selección que ha intervenido en este corte atiende, por un lado, a la concentración por estas secciones del material informativo relativo a “políticas públicas” y a problemáticas de desarrollo, política económica, derechos humanos y medio ambiente, prioritarias para los IIPP de la región.

28 Atendiendo al acuerdo de confidencialidad asumido con las fuentes, la lista de interlocutores seleccionados para su entrevista se mantiene en reserva. Los criterios de selección de los informantes contemplan la diversidad temática de los campos de especialización de cada actor; la frecuencia de artículos publicados en el período seleccionado; la diversa jerarquía profesional en el interior del medio elegido; la combinación de su desempeño en el medio gráfico con participación en otros espacios mediáticos, gráficos y audiovisuales y los diversos grados de autonomía profesional.

29 Se incluye esta sección por haberse identificado en ella diversas intervenciones de directivos de IIPP y referencias a IIPP frecuentes.

30 En este caso, el universo de IIPP efectivamente actuantes en una coyuntura nacional es reducido al círculo más pequeño de aquellos que participan nominalmente del espacio mediático, en virtud de la coincidencia que se verifica en las sociedades contemporáneas entre “campo mediático” y “espacio público”.

• FACTORES VINCULARES

En este nivel, el estudio se concentra en las dimensiones objetivas y subjetivas de los vínculos entre actores que integran cada campo. Se releva la información experiencial de los vínculos y se la contrasta con las manifestaciones objetivas y las concreciones efectivas de los vínculos en la agenda pública (zona C). En este sentido, resulta necesaria la discriminación analítica de dos niveles vinculares: la articulación **política** entre agentes de posición jerárquica en cada campo y el intercambio **técnico-profesional** (que se refiere a los aspectos relativos al trabajo cotidiano, los modos de contacto, intercambio y establecimiento de vínculos entre periodistas redactores y diversos actores de IIPP).

Simultáneamente y en tanto resultantes de múltiples determinaciones endógenas y exógenas, las relaciones entre los campos mediático e IIPP son susceptibles de ser reconstruidas metodológicamente desde dos enclaves analíticos que en el presente análisis se articulan³¹: un **abordaje subjetivo**, que constituye la dimensión experiencial y vivencial de los vínculos entre diversos actores mediáticos y del ámbito de los IIPP, el cual recoge valoraciones, expectativas, códigos de comunicación, esquemas perceptuales y estándares valorativos; y un **abordaje objetivo**, que recoge las manifestaciones del vínculo entre diversos actores y atiende a los efectos objetivos –en la fijación de agenda– del encuentro entre los campos mediático e IIPP, más allá del registro subjetivo de sus protagonistas.

Este diseño de investigación se traduce en un esquema conceptual para la presentación de cada “caso”, sobre la inscripción de los procesos de comunicación y su plasmación en la agenda pública, que constituyen el foco de este trabajo (zona C), en el marco de la doble determinación de “factores endógenos” (zona B) y determinaciones “exógenas” (zona A) que condicionan su configuración.

Si bien los esquemas de abordaje para los tres casos son coincidentes, el despliegue y tratamiento se concentra en el caso argentino y los casos mexicano y salvadoreño se analizan en función de este primer caso, a fin de señalar sus especificidades, matices y coincidencias³².

31 Conforme a la teoría bourdiana de los “campos”. Cfr. Gaeta, R.; N. Gentile y S. Lucero. *Aspectos críticos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: EUDEBA, 2007, pp. 267-77.

32 Esta decisión metodológica se fundamenta en dos cuestiones: la primera, de índole

IV. DIÁLOGOS ENTRE MEDIOS E IIPP EN AMÉRICA LATINA. PRESENTACIÓN DE TRES CASOS

En términos generales, los tres espacios vinculares tomados como “casos” presentan algunas características comunes que presentamos a continuación.

Respecto de los factores que hemos discriminado como determinantes exógenos y, específicamente, en relación con sus **regímenes políticos**, en todos los casos se trata de poliarquías aun no plenamente consolidadas, producto de procesos históricos conflictivos en lo político y económico, y con un pasado reciente autoritario o de fuerte enfrentamiento político y social. En este sentido, puede advertirse que los tres regímenes comparten hoy su actual tránsito hacia diversas formas de democratización y consolidación de dinámicas institucionales modernas y participativas; sin embargo, existen diferencias en términos de culturas políticas, eficacia en la implementación de transformaciones y direcciones divergentes de los cambios que se manifiestan entre ellos. Desarrollaremos algunos de estos matices, en relación con cada caso, más adelante.

Ahora bien, de modo general, en relación con sus **sistemas de medios de comunicación**, durante las últimas tres décadas América latina ha pasado de una tradicional estructura de firmas propietarias de los medios de comunicación a una estructura de grupos, en la que los procesos de expansión horizontal (dentro de la misma rama de actividad), integración vertical (en la cadena del proceso de producción y distribución) o conglomeral (en distintas ramas de actividades) condujeron a procesos de convergencia entre las industrias culturales, la informática y las telecomunicaciones³³. Esta configuración

puramente analítica, atiende a que el grupo mediático seleccionado para la configuración de este caso presenta un grado de desarrollo mayor en la tendencia concentracionaria que manifiesta toda la región. Simultáneamente, Argentina exhibe los mejores estándares de despliegue del campo de IIPP de los tres casos, lo que permite también avanzar mejor en relación con el capítulo propositivo que este estudio tiene como uno de sus objetivos específicos. En otro orden de cuestiones, el mayor despliegue para el caso argentino atiende a restricciones materiales y condiciones de desarrollo de la investigación que han permitido mantener vínculos presenciales con los contactos en este país y, en cambio, vínculos a distancia con los contactos mexicanos y salvadoreños.

33 Los datos corresponden a estudios comparativos presentados por el Instituto de Prensa y Sociedad; para la estructura de los medios de Argentina y México con base en datos del 2004, *cfr.* Becerra, M. y G. Mastrini. *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo, 2009; y para la configuración del sistema de medios de El Salvador con

del espacio mediático de cada país responde a procesos de escala global y resulta similar en los distintos países, si bien su implementación y desarrollo adquiere formas diversas y asume limitaciones particulares producto de las circunstancias económicas, culturales e históricas específicas. En general, más allá de las formas nacionales particulares que adquiere esta tendencia, todas comparten una propensión a la unificación de la línea editorial, y este dato resulta un elemento de innegable gravitación en la relación entre los medios y los otros actores sociales (tales como los IIPP) que tomamos como objeto de estudio.

En los tres países que constituyen el escenario de nuestros casos de estudio, se puede apreciar un proceso de concentración mediática relativamente similar, de modo tal que el esquema de medios resultante no ofrece diferencias morfológicas significativas (aunque sí de tamaño). Este esquema puede caracterizarse como un escenario de “concentración de la propiedad de los medios y de todas las fases de los procesos productivos vinculados con el quehacer informativo y comunicacional”³⁴.

En este marco, nuestro estudio se concentra en el tipo de medios “gráficos” que se suele identificar como “diarios nacionales” porque, si bien es un sector minoritario de las industrias culturales en términos de su incidencia económica, sin embargo, mantiene un papel claramente preponderante en la producción de contenidos y marcos interpretativos en el espacio multimedial. Específicamente, en los temas de actualidad política, gestión de gobierno, etc., el vector de configuración de agenda sigue siendo impulsado por los diarios. Además, estos interesan a nuestro estudio porque sus características técnicas como soporte admiten despliegues más profundos o extensos asociados a investigaciones que no son posibles en medios audiovisuales, pero que estos luego recogen con tratamientos propios de sus lógicas y temporalidades. En el “espacio mediático” construido por la confluencia e intercambio intertextual de los diversos soportes, los diarios funcionan produciendo el “encuadramiento interpretativo” y concentrando significativamente el poder de *agenda setting*, mientras el resto de soportes tienden a producir comentarios y recortes en el marco de lo propuesto por los diarios, que reciben, como saldo, un

base en cifras del 2006 y 2007, *cfr.* Becerra, M. y G. Mastrini. *Los monopolios de la verdad*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

34 Becerra, M. “Medios de comunicación y sociedad en la Argentina”. En: *Boletín de la BCN*, N° 123, 2007, pp. 67-73.

efecto de legitimación de su palabra³⁵. Simultáneamente, en los casos de sinergia multimedial, se verifica la reiteración de firmas y voces que ofician de “líderes de opinión”.

En términos cuantitativos, los índices de concentración se aprecian en cantidad de ejemplares vendidos. En América Latina, se compran 9.376 diarios promedio, por año, por cada 1.000 habitantes³⁶, y, sobre esta cantidad de ejemplares vendidos, el promedio de concentración por los cuatro principales diarios de cada país es de 65%.

Por su parte, en relación con el desarrollo y presencia de estos institutos de investigación en políticas públicas, los países seleccionados presentan matices más significativos. A título meramente ilustrativo, puede mencionarse el reciente estudio realizado por la Universidad de Pennsylvania³⁷, según la cual Argentina se encuentra posicionada entre los países con mayor cantidad de IIPP registrados en el *ranking* (122), con un estándar similar al de la India, Rusia y Japón; mientras que México registra 54 y El Salvador, solo 12. Simultáneamente, en el mismo *ranking* que nuclea a los 407 *think tanks* mejor reputados del mundo, El Salvador participa con solo 1 registro, mientras que Argentina cuenta con 12 IIPP rankeados y México, con 8.

IV.1 CASO ARGENTINO: USO MEDIÁTICO DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN EL DIARIO CLARÍN

a. Factores exógenos

En términos de su **régimen político**³⁸, Argentina puede ser caracterizada como un “régimen de obediencia porosa”³⁹; es decir, que no presenta

35 Escudero Chauvel, L. “Espacio público y espacio de los medios. La agenda y las elecciones mexicanas”. En: *Cuadernos de Información y Comunicación*, Vol. 13, 2008, pp. 107-30.

36 En el presente informe, tomamos en principio las mediciones de los ejemplares vendidos por la prensa escrita –y no las consultas en sus respectivas plataformas de Internet– como valores de referencia para justipreciar su incidencia relativa.

37 “The Global Go-To Think Tanks. The Leading Public Policy Research Organizations in the World”. James G. McGaan, Ph.D. Director Think Tanks and Civil Societies Program 2008, International Relations Program, University of Pennsylvania, Filadelfia, PA, Estados Unidos.

38 Para un acercamiento a la tipología empleada, véase Medellín Torres, P., *op cit.*

39 O'Donnell, G. “Estado, democracia y globalización”. En: *Tareas Panamá*, N° 98,

problemas de territorialidad y, en consecuencia, cuenta con las condiciones básicas para la cohesión interna del Estado en su relación con la sociedad y el mercado; esto es, una relativa coextensividad entre territorio, Estado y nación. Este tipo de regímenes se caracterizan por una cierta “unidad del poder político institucional” (UPPI) y, por lo tanto, cuentan con capacidad estatal; sin embargo, manifiestan problemas en la estabilidad gubernativa en la medida en que subsisten problemas de institucionalización incompleta y poco valorada por actores económicos y políticos. Conviven en la estructura de estos regímenes niveles formales e informales de institucionalidad⁴⁰, grados significativos de dispersión de parámetros normativos y legalidades; aspectos todos estos que devienen en una falta de “unidad de acción institucional” (UAI) que merma la capacidad gubernativa. Según Medellín Torres, cuando no están garantizados los umbrales básicos de UPPI y UAI, los regímenes políticos se muestran relativamente permeables a intereses privados y a la acción de grupos sociales poderosos o incluso grupos supranacionales con penetración en el mosaico político local. En este tipo de regímenes se verifica, en consecuencia una “moderada autonomía gubernativa” en la que los márgenes de maniobra de los grupos de gobierno resultan estrechos y se encuentran restringidos a las reglas del juego político e institucional con actores tradicionales⁴¹.

En términos de su coyuntura histórica, la **escena política argentina** atiende a las particulares circunstancias en las que se recompone la democracia a partir de 1983 y los avatares económicos con los que se cierra esa década. Estos acontecimientos han llevado a lo que Osvaldo Lazzetta llamó “el péndulo democrático”, en el que se fue pasando del optimismo inicial producto de la recuperación de la legalidad constitucional, al pesimismo generado por las “promesas incumplidas de la democracia” (para retomar la expresión de Norberto Bobbio). Esas tensiones hacen eclosión en momentos como el de la llamada “crisis del 2001”. Se plantean desafíos para las instituciones democráticas que, a casi una década de distancia, no han logrado ser plenamente superados y se perpetúan en la fórmula: tradición política plebiscitaria + crisis

1998, pp. 5-22.

40 Cfr. O'Donnell, G. *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Working Paper N° 222. Kellogg Institute, 1996.

41 Medellín Torres, P., *op cit.*, pp. 23-5.

socioeconómica⁴². Si bien los últimos años parecen indicar un cambio de tendencia, el rumbo de esta resulta aún incierto en virtud del grado de tensión que manifiestan los diversos actores políticos y económicos con intereses contrapuestos.

Estas características confieren al **espacio público** unos rasgos particulares que conviene precisar aunque sea sintéticamente. Se advierte, en la década posterior a la llamada “crisis del 2001”, que diversos autores han analizado como una “crisis de representatividad” o “crisis del sistema tradicional de partidos”⁴³, una relativa inestabilidad de las identidades políticas, una notable volatilidad de las articulaciones, coaliciones o alianzas que vuelven el espacio institucional más permeable a la presión de diversos actores sociales, económicos, corporativos⁴⁴.

El **espacio mediático** argentino presenta, a su vez, algunas particularidades en relación con las formas y los grados que ha asumido en los últimos años la tendencia concentracionaria de la región. El consumo de diarios es significativamente alto: con 39 millones de habitantes, se venden –según datos del 2004– 12.483 diarios por año por cada 1.000 habitantes. Otro rasgo que distingue a Argentina de la región es que cuenta con un elevado peso relativo de facturación de la prensa escrita, que la hace equiparable al de la TV abierta. Este país cuenta además con uno de los mercados de TV paga más importantes en la región, que supera incluso en facturación a la TV abierta.

42 Iazzetta, O. “Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años 90 sobre la democracia”. En: Emiliozzi, Sergio; Mario Pecheny y Martín Unzué (Comps.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

43 Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto. “Aún con vida. Los partidos políticos en la década del noventa”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160, 2007, pp. 619-52; Escolar, Marcelo; Ernesto Calvo *et al.* “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165, abril-junio 2002, pp. 25-44; y Novaro, Marcos (Comp.). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma, 2002.

44 Algunos ejemplos variados en su inscripción ideológica evidencian esta tendencia: tal como el caso de la presión generada por las movilizaciones de productores agrarios que en el año 2008 lograron torcer el rumbo de las políticas propuestas por el Poder Ejecutivo para el sector; de igual modo, la reciente sanción de una modificación al código civil que incluye en el derecho al matrimonio a parejas del mismo sexo, resulta un ejemplo de articulación de actores sociales que logra con éxito insertar problemáticas en la agenda de gobierno y generar una presión social favorable a su tratamiento legislativo.

Los cuatro principales diarios en cantidad de ejemplares vendidos concentran el 59,3% (285,7 millones sobre un total de 481,7 millones de ejemplares vendidos). Las cuatro principales radios en cantidad de audiencia son Radio 10 (34,31%), Radio Mitre (23,53%) del grupo Clarín, Continental (12,29%) y La Red (10,36%), lo que implica una concentración de 80,49% sobre el total. Los cuatro principales canales de televisión abierta en cantidad de audiencia son *Telefé* (39%), Canal 13 (28%) del grupo Clarín, Canal 9 (17%) y América TV (12%), lo que implica una concentración de 96% sobre el total. Los cuatro principales operadores de la televisión de pago en cuanto a la cantidad de abonados son Cablevisión (24%, 1,2 millones de abonados) Multicanal (20%, 1 millón de abonados) del grupo Clarín, Supercanal (8%, 400.000 abonados) y Direct TV (6%, 300.000 abonados), lo que implica una concentración de 58% sobre el total.

Como se desprende de los datos consignados, en este escenario el grupo **Clarín** lidera los mercados en **prensa escrita, televisión abierta, televisión por cable, además de contar con una posición significativamente influyente respecto de la radio y las agencias de noticias.**

Actualmente y a pesar de algunos espacios de incipiente organización en torno a un movimiento social que pugna por una democratización del espacio mediático⁴⁵, el grupo **Clarín** constituye el referente con mayor capacidad de *agenda setting* a nivel nacional; este poder se ve reforzado por fuertes grados de homogeneidad editorial e informativa entre los diversos soportes del grupo, a la vez que por la solidaridad de otros actores mediáticos nacionales e internacionales, tales como el grupo mediático América, el diario *La Nación* y organizaciones transnacionales de empresarios de medios, como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

En el interior del multimedia Clarín se observa que los principales comunicadores exhiben una importante identificación con el grupo⁴⁶ y la mayoría de ellos poseen contratos de exclusividad. La línea editorial se presenta como notablemente opositora a la gestión del gobierno nacional actual, posicionamiento que se plasma en un porcentaje comparativamente alto de tapas manifestamente adversas a las políticas del ejecutivo. Este posicionamiento crítico de la línea editorial del grupo no parece traducirse,

45 Cuyo principal efecto ha sido la promulgación de una Ley de Servicios Audiovisuales.

46 Tal como se desprende de diversas declaraciones recogidas en las entrevistas

sin embargo, en articulaciones estables o simpatías con ningún partido de oposición, por el momento.

Respecto de sus vínculos con el campo de institutos de investigación, el grupo Clarín mantiene vínculos relativamente orgánicos a través de su fundación, la Fundación Noble, con diversos institutos y órganos de la sociedad civil⁴⁷, tales como coedición de publicaciones, maestrías o seminarios, exposiciones, etc.

b. Factores endógenos

El espacio que hemos denominado “campo mediático” para el caso argentino, está configurado por un conjunto de espacios materiales y simbólicos, compuestos por prácticas, códigos, tradiciones, culturas institucionales, sistemas de representaciones, etc., que funcionan como esquemas cristalizados y relativamente estables que organizan los lugares de los actores, sus posiciones en un entramado estructural de relaciones, sus esquemas perceptivos, sus disposiciones, etc. Así entendido, el campo mediático que se configura para el caso del diario *Clarín*, se inscribe en cierta matriz estructural propia de las empresas mediáticas actuales, pero presenta algunas particularidades. En este sentido, Clarín es uno de los grupos de medios más modernos respecto de su estructura organizacional y su lógica de funcionamiento. La configuración organizacional actual de Clarín resulta de un proceso de reestructuración del grupo empresarial, que adquirió un impulso importante a partir de 1999, cuando el grupo de accionistas controlantes (GC Dominio S.A.)⁴⁸ suscribió un acuerdo de capitalización con Goldman Sachs, una firma líder en el mercado financiero⁴⁹.

A partir de entonces, la reconfiguración de su organigrama coincidente con el proceso de capitalización⁵⁰ permite advertir una estructura

47 Un ejemplo de esto son las actividades editoriales compartidas entre la Fundación Noble y el CIPPEC.

48 La corporación argentina que actualmente controla 70,99% de las acciones y detenta las denominadas “acciones clase A”, que permiten a los accionistas una capacidad de incidencia superior en las tomas de decisiones del grupo.

49 Tal como consta en el *site* oficial del grupo. <<http://www.grupoclarin.com/content/est-grupo.html>>.

50 Durante el período 1994 -1999, la empresa introdujo cambios importantes en relación con su estructura interna, sus políticas de recursos humanos, etc.

caracterizada por la existencia de un subgrupo de comunicadores altamente identificados con la institución, en dos sentidos: por su presencia central en diversos medios del grupo (columnas en el diario y en los noticieros centrales del canal de aire; conducción de programas de TV cable y radio, etc.) y por su fidelidad y coherencia con una línea editorial relativamente homogénea. Esta estructura conformada por periodistas de renombre se completa con un conjunto de redactores con cierta rotación en diversas secciones del diario, lo que, en alguna medida, obstaculiza la especialización profesional y a la vez dificulta la consolidación de sus carteras de fuentes. A esta tendencia estructural se suma un clima de reciente enrarecimiento interno, producto del creciente enfrentamiento del grupo con el actual gobierno nacional⁵¹.

Por su parte, el espacio que hemos denominado “campo de IIPP” se caracteriza por un grado de desarrollo que se destaca en el marco de la incipiente tendencia regional. Los institutos seleccionados para conformar el caso argentino resultan paradigmáticos de esta particularidad: cuentan con reconocimiento internacional y varios años de existencia. En el ámbito interno, son respetados por su seriedad, por la calidad de la información que producen y los profesionales que los integran, más allá de las eventuales simpatías políticas o ideológicas que pudiera manifestar uno u otro actor. Los tres IIPP seleccionados, la **Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)**, el **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** y el **Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)**, manifiestan cierta similitud en su relativa visibilidad social. En términos generales, los tres institutos resultan referentes en sus áreas de incumbencia y cuentan con la participación de académicos destacados y reconocidos en sus ámbitos profesionales y científicos. En términos de sus estructuras organizacionales, los tres institutos funcionan con un esquema de departamentalización por áreas temáticas o programas de acción, aunque exhiben cierta flexibilidad en relación con actividades, programas de trabajo y articulación interna de áreas y actores.

Las principales diferencias derivan, por un lado, de sus especialidades⁵² y, por otro, de sus objetivos, en relación con los modos como

51 Tal como se desprende de los testimonios recogidos de distintos actores de este campo.

52 Para el CIPPEC, análisis político y de las políticas públicas. Para el CELS, análisis jurídico, básicamente orientado a la promoción y protección de los Derechos Humanos. Para la FIEL, principalmente, estudios económicos.

conciben, presentan y se representan sus respectivas intervenciones sociales; así como de los vínculos que, en función de estos, establecen con otros actores sociales. Estas diferencias pueden asociarse con un relativo posicionamiento en el escenario político, ideológico y social, su articulación con grupos de interés, con proyectos políticos o con modos de concebir el espacio público, la función estatal, las concepciones de la democracia, etc.

De esta manera, si bien los tres organismos se reconocen como “independientes” de fuerzas partidarias, pueden ser ubicados en distintas posiciones del espectro político-ideológico con relativa claridad.

Así, el **Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)** se presenta como una “organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente [...]”⁵³. Si bien, individualmente, algunos de sus miembros han interactuado con organizaciones partidarias, institucionalmente el CIPPEC manifiesta su vocación de interacción con diversos actores político-ideológicos. Su fundación, en el año 2000, por “once jóvenes profesionales, unidos por la vocación de trabajar en pos de una Argentina más justa y desarrollada, con distintas especialidades y preferencias partidarias” –según presenta su *site*–, deja claramente de manifiesto su vocación profesionalista.

Simultáneamente, del análisis de la exposición de los objetivos, estrategias institucionales y modos de intervención del CIPPEC, se desprenden dos interlocutores preferenciales: los actores estatales⁵⁴, en especial los responsables del diseño, ejecución y control de políticas públicas, y los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el CIPPEC se posiciona –de modo paradigmático– como actor intermediario entre la sociedad civil y el Estado, y exhibe como capital propio el conocimiento científico, el *know-how* profesional y técnico, y la capacidad de registro y configuración de experiencias sociales. La dimensión política de la intervención de esta organización se apoya principalmente en el fortalecimiento y la promoción de instancias mediadoras

53 Según se informa desde el *site* oficial del instituto.

54 Como queda ilustrado en uno de los objetivos: “Trabajar para que el Estado sea capaz de responder a las necesidades de los ciudadanos, promoviendo la implementación de mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público”.

y facilitadoras de la relación entre ciudadanos y Estado, lo que de modo algo general suele denominarse “tercer sector”.

Por último, el CIPPEC se muestra como una institución transparente y plural; explicita sus fuentes de “apoyo”, entre las que se encuentran tanto organismos públicos extranjeros e internacionales⁵⁵ como empresas –las que, CIPPEC aclara, aportan 20% de sus recursos–; mantiene vínculos institucionales que revelan cierta pluralidad⁵⁶; y manifiesta un énfasis en la formación de líderes políticos y analistas, pero también en la calificación de ciudadanos para desarrollar sus capacidades de interacción con el Estado, en tanto destinatarios de las políticas y potenciales controladores de las prácticas de gobierno⁵⁷.

La **Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas** (FIEL), fundada en 1964 por la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina, también se presenta como una “institución independiente, apolítica y sin fines de lucro”⁵⁸, aunque, tanto por los órganos participantes en su fundación como por las representaciones de los miembros de su directorio, puede asociarse a actores sociales con intereses sectoriales específicos, fundamentalmente empresarios y grandes propietarios industriales, agrícolas y del área de servicios. Esta peculiaridad de la FIEL resulta coherente con el perfil de interlocutores para los que la institución produce diversos informes, análisis, proyecciones económicas, etc. En este sentido, la FIEL funciona con un sistema de afiliados en calidad de “patrocinantes”, empresas, cámaras empresarias y afiliados particulares.

55 Básicamente, orientados a la promoción del desarrollo, como: Global Development Network (GDN), Global Integrity, Inter-American Foundation (IAF), International Budget Project (IBP), International Development Research Center (IDRC), KAS, National Endowment for Democracy (NED), One World Trust, Overseas Development Institute (ODI).

56 Por citar un conjunto ilustrativo: la Universidad Di Tella; la Fundación Sophia; la gestión del Ministerio de Educación entre el 2004 y el 2006; diversas ONG provinciales y nacionales (FUN-DAR; Fundación del Tucumán; Participación Ciudadana; municipios de Capitán Sarmiento, Provincia de Buenos Aires; municipio de Alderetes, Tucumán; y diversos actores partidarios (Gabriela Michetti, Mario Oporto, Martín Louteau, etc.), etc.

57 Programa de líderes políticos (PROLID); espacios de participación en salud en Alderetes, Tucumán; programa “Lupa Fiscal”, etc.

58 Según su *site* oficial.

Las actividades desarrolladas por la FIEL son caracterizadas oficialmente no como “intervenciones” sino como “servicios”. Esto resulta coherente con el perfil que puede reconstruirse a partir del análisis de sus publicaciones, informes y demás iniciativas que, con claridad, tienen como sus destinatarios a grandes actores económicos nacionales e internacionales⁵⁹ y tienden a la producción de información orientada a inversiones, oportunidades de negocios, etc. Sin embargo, este perfil institucional marcadamente sectorial no desatiende el valor de la presencia y visibilidad públicas. Se verifica una activa participación y presencia de los miembros de la FIEL en diversas publicaciones mediáticas, en diarios o revistas relativamente especializados en economía y/o negocios⁶⁰, pero también en medios de carácter general. No obstante, las acciones de la FIEL no apuntan al público en general, no parecen pretender interpelar a ciudadanos ni a sus representantes sino a lo que suele denominarse “factores de poder”, eminentemente del mundo empresarial y de negocios, y, en segunda instancia, a actores internacionales.

El **Centro de Estudios Legales y Sociales**, por su parte, surgió en 1979, en el marco de un movimiento más vasto de defensa de los derechos humanos que tomó forma como reacción y resistencia de la ciudadanía al gobierno de facto, entre 1976 y 1983. Según se explicita institucionalmente, su creación respondió a la necesidad de encarar acciones rápidas y decisivas para violaciones de los derechos humanos, documentar el terrorismo de Estado y proporcionar ayuda legal y asistencia a los familiares de las víctimas, especialmente en el caso de detenidos-desaparecidos⁶¹. Así, las condiciones de su fundación constituyen una marca de identidad de este instituto. A diferencia del CIPPEC y la FIEL, el CELS no se presenta como una institución “independiente” o “apartidaria”, sino como un “organismo no gubernamental”. Sin embargo y más allá de las simpatías políticas específicas de algunos de sus miembros considerados individualmente, la impronta legalista y académica de las personalidades públicas que componen su directorio, junto con una trayectoria institucional estable, confieren al CELS una imagen de autonomía, coherencia política

59 Tal como se desprende de la línea editorial de sus publicaciones y en actividades como la confección de indicadores de coyuntura económica, índices de producción industrial, informes sobre tendencias financieras nacionales e internacionales, etc.

60 Cronista comercial; ámbito financiero; revista *Fortuna*; *Newsweek* argentina; pero también más generales como *Perfil*; etc.

61 Cfr. <<http://www.cels.org.ar>>.

y fidelidad a una causa concreta. En términos ideológicos, el sesgo de militancia social característico de su origen, le otorga un matiz peculiar y distintivo respecto de otros actores no gubernamentales –como el CIPPEC, por ejemplo–. En este sentido, el CELS se presenta como encarnando luchas históricas y despliega su rol de intermediario entre Estado y sociedad no tanto en la forma de un capacitador técnico sino como “patrocinante”⁶² o “representante” de sectores sociales minoritarios o vulnerables **ante** el aparato de Estado, las fuerzas de seguridad, el sistema judicial, etc. El principal capital del CELS está constituido por sus acciones de archivo, seguimiento y configuración de bases de datos en materia de casos, procesos y normativa, asociada a su área de incumbencia. Simultáneamente, su visibilidad se encuentra vinculada al protagonismo que este instituto suele obtener de sus estrategias de intervención activa en procesos judiciales⁶³.

El CELS presenta una declaración de sus recursos y exhibe un incremento tendencial de su presupuesto entre el 2001 y el 2010. Si bien no explicita sus fuentes de financiamiento nominalmente, sí presenta una discriminación de sus ingresos por tipo de aportes⁶⁴ y ofrece un listado de instituciones y organismos diversos que han prestado apoyo a sus iniciativas o actuado conjuntamente con él. En la mayoría de los casos, se trata de fundaciones de trascendencia y envergadura, de reconocimiento internacional y en su mayoría orientadas hacia la defensa de los derechos humanos⁶⁵.

c. Factores vinculares

En términos de la presencia efectiva de los institutos en el espacio mediático, el relevamiento hemerográfico permite identificar los modos en que

62 Tal como se evidencia en su estrategia de intervención de “litigio estratégico”, que supone “la exploración del litigio como herramienta de incidencia en políticas públicas”.

63 Ídem.

64 Para el año 2009, más de 50% proveniente de fundaciones nacionales y extranjeras; alrededor de 24%, de organizaciones internacionales; 20%, proveniente de agencias y embajadas de Estados extranjeros; 3%, de donaciones particulares y otros ingresos; y 0%, del Estado nacional.

65 A título ilustrativo, podemos citar algunas: Amnesty, AVINA, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Fundación Ford (Estados Unidos), FUNDAR (México), IWGIA (Dinamarca), IIDH (Costa Rica), Universidad Diego Portales (Chile), Kellogg Foundation (Estados Unidos), UNICEF, The Finnish NGO Foundation for Humans Rights (Finlandia), etc.

los IIPP se hacen visibles en el discurso mediático. Así, un seguimiento detenido entre los meses de marzo y abril del 2010 (con un margen de ampliación que incluye los meses de febrero y mayo del 2010) revela los siguientes matices respecto de las maneras en que los institutos son presentados en el marco de diversas notas periodísticas, asociados con distintas funciones y posicionados en un espacio social y político. Así, los encontramos: aportando una opinión en calidad de “expertos”, constituyendo en “persona” la noticia como organizadores de una actividad o evento, proveyendo datos como “fuente neutral o académica”.

Por otra parte, el análisis hemerográfico arroja un dato que resulta significativo y característico del caso argentino: una notable proliferación de consultoras privadas que aparecen compartiendo el espacio gráfico con los IIPP. Así, la incidencia del campo general de los IIPP en el espacio mediático se encuentra en relativa disputa con otro tipo de institutos cuya presencia ha tendido a incrementarse en el último tiempo⁶⁶, por particularidades de esta coyuntura nacional⁶⁷ que se conjugan con tendencias más globales. Del relevamiento surge una fuerte preponderancia de estas consultoras privadas, que se diferencian de los IIPP porque no funcionan como instituciones sin fines de lucro sino que producen información (estadística, sondeos de opinión y diversos informes sociométricos) para su venta.

En diversos artículos, consultoras privadas e IIPP aparecen en pie de igualdad aportando diagnósticos, declaraciones u análisis sobre las mismas cuestiones en una misma nota. El análisis revela que la identidad de los institutos –particularmente los que se especializan en economía, desarrollo o políticas electorales– queda de este modo sometida a un cierto efecto de ambigüedad que desdibuja su perfil institucional específico. Esta convivencia resulta en alguna medida problemática, por dos motivos: uno de ellos es la competencia que se produce entre estos dos tipos de institutos, por el espacio mediático que es siempre limitado. El otro se vincula con cierto desprestigio que envuelve a la información de las consultoras, justamente por su carácter de “información a demanda”. Este desprestigio se extiende hacia el campo de los IIPP, que resultan en alguna medida englobados en

66 Para el período relevado, se verifican 74 menciones a consultoras, 4 referencias a institutos dependientes de universidades y 34 referencias a IIPP.

67 Caracterizada por un clima de desprestigio de su órgano oficial de mediciones y encuestas, INDEC.

la misma categoría, privándolos de su identidad institucional específica a los ojos del público en general y tendiendo algunas sospechas por parte de los propios periodistas, tal como surge de algunos testimonios.

Esta imagen de los IIPP en el espacio mediático se encuentra determinada, entre otros factores, por los modos en que los actores de los medios se representan y perciben la actividad de los IIPP en virtud de los vínculos que traban con sus miembros. Entre las apreciaciones fundamentales que surgen de los testimonios, se destaca que los periodistas de *Clarín* utilizan con frecuencia informes de los IIPP. Del análisis de las entrevistas, se desprende que valoran particularmente las bases de datos especializadas que algunos IIPP producen. En relación con esto, surge que los periodistas encuentran y destacan del trabajo de los IIPP la posibilidad que estos les ofrecen de contar con información ya procesada por analistas calificados. A título ilustrativo, se puede mencionar la especial valoración que se hace de la base de datos que el CELS conforma sobre causas y procesos judiciales a miembros del régimen de facto en Argentina. En este caso, como en otros, se aprecia la posibilidad de poner en contexto las circunstancias particulares de la noticia⁶⁸.

Esto parece producirse porque, en general, los periodistas reconocen que ante una dinámica vertiginosa que caracteriza el ejercicio actual de su profesión, no queda tiempo para la necesaria indagación. Esta circunstancia los lleva a valorar especialmente a los institutos como “productores de información especializada” e incluso a señalar la necesidad de una mayor dedicación en temas aún vacantes⁶⁹. Si bien, en general, se los piensa como “fuentes” tradicionales, se los reconoce y aprecia sobre la base de sus peculiaridades: la calificación de sus miembros; la calidad y profundidad de la información producida; su capacidad de procesamiento, registro y análisis; su especialización; y el carácter “fundamentado” de sus opiniones. En algún caso, se les reconoce como matiz de distinción que el vínculo con ellos no reviste el carácter conflictivo que suele asumir la relación con

68 Cfr. “[...] eran materiales muy útiles, que permitían entender el contexto de la negociación y sus implicancias” (informante 1, campo medios, Argentina) y “[...] tiene una sistematización que te ayuda muchísimo para contextualizar [...]” (informante 2, campo medios, Argentina).

69 “[...] creo que hay una gran carestía en el sector agroalimentario argentino respecto de este tipo de materiales de análisis, con contexto y fundamento, sobre las problemáticas específicas [...]” (informantes 1, campo medios, Argentina).

otro tipo de fuentes⁷⁰. Sin embargo, en este sentido, las posiciones de los periodistas no son idénticas. Este carácter “no conflictivo” del vínculo entre IIPP y medios no siempre supone una valoración positiva. Hay quienes consideran que esto supone por parte de los periodistas una delegación de sus funciones irrenunciables, básicamente la de investigación, la de manejo crítico de las fuentes. En Argentina, el sobredimensionamiento de la visibilidad pública de consultoras económicas y sondeadoras de opinión tiende a desvirtuar la lógica habitual de manejo de fuentes.

En términos generales, no parece que la vinculación con intereses sectoriales⁷¹, el posicionamiento ideológico o político en sentido amplio, o la reivindicación de algunas gestas políticas⁷² constituya un obstáculo en la valoración de la imagen de un IIPP o condicione la legitimidad de sus investigaciones. Lo que en cambio y decididamente resulta un límite para el uso periodístico de la investigación es la identificación partidaria de los miembros del IIPP o el ejercicio de cargos públicos. En este sentido, puede conjeturarse que la identificación partidaria conlleva el riesgo de comprometer al propio periodista de forma evidente como vehículo de propaganda; mientras que otro tipo de compromisos ideológicos o políticos no parecen generar para los periodistas problemas profesionales y son asumidos como prácticas inevitables en el manejo de fuentes.

Simultáneamente, surge de los testimonios que –con algunas excepciones– generalmente los periodistas esperan que sean los institutos quienes se acerquen a ellos y, coherentemente, que el vínculo sea llevado por individuos capacitados, conocedores de las dinámicas propias de la actividad periodística. Se valora particularmente el conocimiento de los ritmos de trabajo, los cánones de la información y las áreas de interés o especialización de los periodistas que se contactan.

Este nivel experiencial del esquema vincular se completa con los testimonios de los actores que componen el espacio de IIPP para el caso argentino. En este sentido, en los testimonios recogidos se advierte con claridad la presencia de una política institucional en relación con la comunicación. Los institutos cuentan con áreas de prensa que gozan de una

70 “lo bueno es que es una fuente con la cual no debería haber conflictos. [...] Hay otro tipo de [...] manejo de fuentes que es más delicado: ministros, jueces [...]” (informante 2, campo de medios, Argentina).

71 Como es el caso de la FIEL.

72 Como en el caso del CELS.

capacidad de maniobra interesante, que procuran encauzar los vínculos entre sus institutos y los diversos actores mediáticos, con el fin de controlar sus efectos y producir una línea editorial propia y autónoma respecto de los medios. Esta tendencia a la profesionalización de la política comunicacional se plasma en una riqueza de recursos técnicos e instrumentos de difusión estratégica: *newsletters*, documentos destinados a interlocutores específicos (legisladores, periodistas, etc.), material didáctico, eventos presenciales, campañas de prensa, informes anuales, etc. Más recientemente, se advierte en este campo la incorporación de las redes sociales como herramientas de comunicación e intervención.

Más allá de las características generales de este campo, se advierte, sin embargo, un cierto matiz que invita a distinguir, dentro del mismo campo, a actores específicos con distintos objetivos. Para los miembros profesionales de la comunicación (jefes de prensa, directores de comunicación, etc.), el objetivo de una acción comunicacional es la instalación del instituto en la agenda mediática y el impacto de estas acciones se evalúa en ese mismo espacio mediático⁷³. Por su parte, para los ejecutivos de otras áreas (directores de los programas específicos, etc.), los medios aparecen no tanto como fines en sí mismos sino como intermediarios entre el instituto y su población objeto, y, en este sentido, advierten que una acción comunicacional no es exitosa hasta que no ha logrado trascender el espacio estrictamente mediático y permear el discurso de los actores sociales o políticos interpelados⁷⁴.

73 Esto se advierte en el énfasis puesto en la cuantificación de los “resultados” en términos de cantidad de apariciones diarias, etc., o también, a título ilustrativo “dado que la organización recibe un promedio de 1.400 menciones anuales, la presencia mediática ayuda para aumentar la reputación y visibilidad de XXXXX no sólo a nivel nacional sino también provincial. El vínculo con los medios es fundamental para que los actores políticos y sociales conozcan el trabajo de XXXXX” (informante 1, campo IIPP, argentina)

74 “En la reciente discusión sobre coparticipación del impuesto al cheque, una nota publicada en *La Nación* (basada en un informe del IIPP en cuestión) fue tomada por un dirigente político en un discurso dado ante militantes políticos [...]. El mismo fue tomado por un medio local. Es evidencia de impacto en el discurso y en la discusión política” (informante 3, campo IIPP, Argentina). Y “Salió en tapa de los principales medios, pero lo más importante es que quedamos instalados como referentes absolutos del tema. Todo lo que se dijo después quedó atado al abordaje del problema que propusimos nosotros” (informante 2, campo IIPP, Argentina).

IV.2 CASO SALVADOREÑO: USO MEDIÁTICO DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN EL DIARIO DE HOY

a. Factores exógenos

En términos de su **régimen político**, El Salvador puede ser caracterizado como un “régimen de obediencia endeble”⁷⁵, con escasa autonomía gubernativa. Este tipo de regímenes toman forma en países en los que los procesos de territorialización resultan incompletos o presentan obstáculos –una característica muy propia de países centroamericanos y caribeños–, donde el Estado no parece haber completado la extensión de un entramado cohesivo de la nación y donde subsisten una pluralidad de etnias irreductibles a una homogeneidad nacional; o como en el caso salvadoreño, donde han subsistido fuerzas paraestatales que han medrado el monopolio del Estado respecto del territorio. En El Salvador, además, como en otros países del Caribe, esta incompleta territorialidad se complementa con fisuras y espacios aún no institucionalizados o que exhiben grados de institucionalidad precaria o informal, muy bajo poder de acción estatal, y los gobiernos tienden a carecer de capacidad para imprimir un sentido y contenido específicos a sus acciones. El margen de maniobra de los gobiernos resulta en gran medida sujeto a la capacidad de sus miembros de identificar y movilizar intereses, tensiones y conflictos en torno a un proyecto (político, de gestión, administrativo, etc.) y, consecuentemente, este tipo de regímenes exhiben un alto grado de permeabilidad a los intereses de sectores sociales y corporativos.

El ingreso a la vida institucional democrática en El Salvador, después de décadas de convulsión política, ha requerido de cierta articulación entre “partidos relevantes”⁷⁶ y otros de menor trascendencia. Su vida democrática asiste en la actualidad a un proceso de normalización, luego de un lento proceso de reestablecimiento de la vida institucional, asolado por la guerra civil, entre los años ochenta y noventa, que finalmente resultó en

75 Según la tipología propuesta por Medellín Torres, *op. cit.*

76 Según Giovanni Sartori, los partidos relevantes son aquellos “que marcan la diferencia en ayudar (u obstaculizar) la elección del presidente y que determinan o no si este dispone de una mayoría en la asamblea legislativa”. Sartori, G. *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamira Ediciones.

la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 y en la convocatoria a elecciones generales en 1994. A partir de entonces, la **escena política** de El Salvador se ha caracterizado por el inicio de un lento proceso de institucionalización. El Salvador comparte con el resto de los países centroamericanos una relativa eficacia en este proceso de implementación de políticas públicas vinculadas con esta democratización. Tal así que, como señala Fátima García Díez: “la relevancia política de los procesos de reforma electoral en América Central, está desafiando una de las afirmaciones hasta ahora más consensuadas en el ámbito de la Ciencia Política: la estabilidad y resistencia al cambio de los sistemas electorales”⁷⁷. Más allá de este relativo éxito en el proyecto ampliamente consensuado y apoyado por la población, de la recuperación de la legalidad democrática, la gubernamentalidad en El Salvador se encuentra con diversas dificultades producto de la fuerte polarización de su espectro político.

El Salvador cuenta con un sistema partidario que podría caracterizarse como de un pluralismo moderado pero que tiende a funcionar como “bipartidario **de hecho**”, producto de la confluencia entre las características de escasez de autonomía gubernativa de tipo más estructural, que hemos ya descrito, y de su historia de enfrentamientos todavía recientes entre actores políticos sumamente antagónicos. De esta manera, el campo político se encuentra polarizado entre dos fuerzas, una de centro-derecha, la Alianza Republicana Nacional (ARENA), y otra, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), conformada a partir de una porción de antiguas fuerzas de guerrilla incorporadas a la vida institucional del régimen democrático, durante los años noventa.

El actual gobierno, liderado por el periodista Mauricio Funes, llevó a esta última fuerza, el FMLN, por primera vez a la Presidencia de la República en el 2009, con algo más de 51% de los votos. La presidencia de Funes se encuentra ante un desafío complejo: por un lado, el de profundizar el camino de democratización y estabilización del orden, la legalidad y la institucionalidad democráticas; simultáneamente, producir un conjunto de transformaciones de orden social y económico; y, por último, demostrar que una fuerza de izquierda de sus características y de tradición de guerrilla es capaz de llevar adelante un gobierno estable y eficiente en

77 García Díez, F. “Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central”. En: *América Latina*, 27. Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, pp. 37-65.

su accionar. En este sentido, Funes se ha mostrado menos radicalizado de lo que podría presuponerse, al no incorporar a El Salvador a los acuerdos del ALBA ni suscribir el programa del “Socialismo del Siglo XXI” que llevan adelante otros países de la región liderados por fuerzas populares o de izquierda. No obstante, el nivel de enfrentamiento ideológico con el principal rival –y partido gobernante en el período anterior–, ARENA, se mantiene relativamente fuerte en sus términos.

Respecto de su **sistema mediático**, cabe destacar que en El Salvador, con 6,7 millones de habitantes, se venden 12.230 diarios por año por cada 1.000 habitantes. Diversos observadores coinciden en señalar que El Salvador presenta un altísimo grado de concentración: “existe un casi absoluto control de la propiedad de la prensa por parte de algunas de las principales familias hegemónicas del país”⁷⁸. Así, de los cinco periódicos más trascendentes en El Salvador, cuatro pertenecen a dos familias, una de ellas, el Grupo Altamirano o Editorial Altamirano, dueños de los periódicos *El Diario de Hoy* y *Más*⁷⁹. En términos cuantitativos, los cuatro principales diarios en cantidad de ejemplares vendidos –según datos del 2004– son *La Prensa Gráfica* del Grupo Dutriz (39,1%, 33 millones de ejemplares vendidos), *El Diario de Hoy* del Grupo Altamirano (33,5%, 28,1 millones de ejemplares vendidos), *El Gráfico* del Grupo Dutriz (15,2%, 12,7 millones de ejemplares vendidos) y *Más* del Grupo Altamirano (4,3%, 3,6 millones de ejemplares vendidos), lo que implica una concentración del 92,2% (77,3 millones sobre un total de 83,9 millones de ejemplares vendidos). *El Diario de Hoy* es el segundo diario –por diferencia despreciable– en volumen de ventas, propietario del diario de corte popular *Más*. El Grupo Altamirano se ha caracterizado, además, por ser el primer introductor de plataformas de Internet para el mercado de cibermedios, como propietario de *elsalvador.com* y digitalización de contenidos. Actualmente, se posiciona como líder en esta área⁸⁰. En cuanto a la radio, los

78 Becerra, M. y G. Mastrini, 2009, *op cit.*

79 “Así, en un breve y superficial repaso por Centroamérica, encontramos la misma constante, un grupo de familias son los dueños de los medios de mayor circulación y el control de sus mecanismos de comercialización como lo son las agencias de publicidad y sus relaciones históricas con los grupos de poder o sencillamente son parte de esos grupos de poder”. Valencia, F. *La prensa alternativa, la globalización y el derecho a la información*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas –FELAFACS, 2007.

80 Rivas, D. *et al.* “Los medios impresos en El Salvador: prensa escrita diaria, revistas, libros, publicaciones periódicas, semanarios. Editoriales. Historia y evolución”.

cuatro principales grupos en importancia son el Grupo Samix (propiedad de Antonio Saca), la Corporación YSKL (propiedad de Manuel Flores Barrera), la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), que agrupó a 21 radios sin fines de lucro, y el Grupo Radio Corporación FM. En relación con la televisión abierta, merece destacarse que tres de los cuatro principales canales en cuanto a facturación –canales 2, 6 y 4– pertenecen a Boris Eserski (el cuarto canal en importancia en cuanto a facturación es TV12). Por último, en cuanto a la TV de pago, si bien tampoco se dispone de cifras de abonados, los investigadores estiman que, en su corta historia, este mercado tendió a una alta concentración, y que la primera posición en el mercado la ocupa la empresa AMNET, vinculada al Grupo Telefónica.

Según diversos analistas, un rasgo distintivo de El Salvador –del que *El Diario de Hoy* no resulta exento– es “una estrecha relación entre el poder político y el poder mediático”, especialmente con ARENA⁸¹, partido hegemónico durante dos décadas y, actualmente, núcleo principal de la oposición al gobernante FMLN.

b. Factores endógenos

En términos de su lógica interna, el **espacio mediático** que configura el caso de estudio salvadoreño, se concentra en *El Diario de Hoy*. Fundado en 1936 por Napoleón Viera Altamirano, el diario sigue perteneciendo a esta familia, miembro de la clase dirigente local. El diario inició sus actividades en manos de un conjunto de jóvenes poetas y narradores, y estuvo marcado por cierto espíritu de novedad; entre otras cosas, fue el primer diario en experimentar el formato tabloide hace décadas y, más recientemente, en 1995, con la implementación de su plataforma virtual⁸², se convirtió en el líder no solo en El Salvador sino en gran parte de Latinoamérica.

El desarrollo de la actividad periodística ha cobrado un nuevo impulso en El Salvador a partir de la firma del Acuerdo de Paz, impulsando la

Seminario de Investigación. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Antiguo Cucatlán, 2005.

81 Ídem.

82 Rivas, D., *op cit.*, p. 30.

profesionalización de la actividad periodística y haciendo espacio a un nuevo periodismo, con formación técnica y académica formal⁸³. Sin embargo, este proceso de *aggiornamento* parece mantenerse en el plano de las competencias tecnológicas, y se ha observado que, desde entonces, la actividad periodística no logra fortalecer su espíritu crítico⁸⁴.

Si bien la llegada al gobierno del FMLN produjo un impacto de apertura de la agenda mediática, obligando a los principales medios a incluir entre sus entrevistados frecuentes a representantes de este sector ideológico y político, diversos analistas coinciden en el diagnóstico de que, en El Salvador, gran parte de los viejos vicios de subordinación al poder y vinculación con grandes empresarios, persisten más allá de la firma de los Acuerdos de Paz⁸⁵.

En este marco, surge de las propias declaraciones de miembros jerárquicos de *El Diario de Hoy* que los procesos de pacificación nacional no han conmovido de modo sustancial el modo tradicional de hacer periodismo en El Salvador, castigado fuertemente por el clima bélico y el carácter extremo de los posicionamientos internos: “Los Acuerdos de Paz nos fueron impuestos por las Naciones Unidas. El FMLN no ha renunciado a sus ideales anacrónicos del marxismo-leninismo, ante un mundo globalizado donde el neoliberalismo es lo que cuenta [...]”⁸⁶.

En cuanto a lo que hemos denominado “campo de IIPP”, para el caso salvadoreño hemos seleccionado a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Según su presentación oficial, FUSADES es una organización “privada, sin fines de lucro, dedicada a la investigación y estudios para promover políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible de El Salvador”. Creada en el año 1983 por un grupo de “empresarios independientes y profesionales, con la visión de mejorar las condiciones económicas y sociales de los salvadoreños”⁸⁷, la fundación se presenta en términos muy amplios como dedicada a la “búsqueda permanente del bien común, teniendo como razón de ser y de gestión a la persona humana” y explícita una estrategia de trabajo orientada a promover

83 Ídem, p. 32.

84 Ídem, p. 33.

85 Ídem, pp. 32-40.

86 Declaraciones de Rolando Monterrosa, jefe de redacción de *El Diario de Hoy*, en una entrevista realizada en el 2005. Citado en Rivas, D., *op cit.*, p. 34.

87 Cfr. <<http://www.fusades.org>>.

propuestas de políticas públicas en los campos económico, social, ambiental e institucional. Sin embargo, a partir del análisis de sus diversas acciones y programas de trabajo, puede conjeturarse que su interlocutor principal está constituido por el conjunto de tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas de gran alcance, básicamente en el campo del desarrollo de un modelo económico nacional, y, de modo secundario, actores sociales caracterizados por intereses sectoriales, básicamente empresariales. En este sentido, el instituto exhibe una estructura organizacional dividida en dos grandes áreas: una de producción de conocimiento y otra orientada a la incidencia en políticas públicas.

FUSADES presenta la nómina de sus patrocinadores, en su mayoría grandes empresas nacionales y transnacionales⁸⁸, entre las que cabe destacar que se encuentra *El Diario de Hoy*.

c. Factores vinculares

El caso de El Salvador se presenta mucho más reducido, tanto en lo que atañe al desarrollo del campo de los IIPP, su cantidad y visibilidad, como a la pluralidad de actores mediáticos. En términos de la presencia efectiva de los institutos en el espacio público, el relevamiento hemerográfico permite identificar los modos en que los IIPP se hacen visibles en el discurso mediático. Así, un seguimiento detenido entre los meses de marzo y abril revela las diversas formas en que los institutos son presentados en los medios. Así, los encontramos: aportando una opinión en calidad de “expertos”; proveyendo datos como “fuente neutral o académica”; asumiendo un posicionamiento ante una política determinada como “actor” de la sociedad civil; prestando servicios como “institución”.

Como en el caso argentino, se advierte cierta convivencia de IIPP y consultoras privadas, que produce un efecto de ambigüedad en relación con la identidad institucional de los primeros y cierto enrarecimiento en torno a los objetivos de su intervención.

Desde el punto de vista de los actores mediáticos y en términos de un análisis experiencial, la dinámica vincular se presenta similar a los

88 ESSO, HSBC, TACA, Siemens, Scotiabank, CENERGICA, *El Diario de Hoy*, Banco Agrícola, AFP Crecer, AES El Salvador AFP Confia, WALMART y UNILEVER, entre otros.

casos argentino y mexicano: se espera que el vínculo sea iniciado por los IIPP, mediante sus instrumentos de difusión frecuentes, y los periodistas retoman eventualmente un tema u otro cuando lo consideran susceptible de generar una nota. El uso privilegia también en este caso la capacidad de los IIPP para registrar información estadística y funcionar de algún modo como bases de datos o archivos. Como en el caso mexicano, se explicita la necesidad de consultar otras “fuentes” de información. Pero, como en el caso argentino, se identifica cierta especificidad de los IIPP en este carácter de “fuentes”, por tratarse de vínculos no conflictivos⁸⁹. El criterio de demarcación explicitado para la selección de los informes es la credibilidad de los institutos, entendiéndose por ello la ausencia de todo sesgo político en los resultados de las investigaciones. Por otro lado, se menciona como atributos valorados la seriedad y la responsabilidad.

Por su parte y según surge de los testimonios de actores del campo de IIPP, se advierte cierto desarrollo del área comunicacional aunque, a diferencia del caso argentino, esta no se muestra completamente profesionalizada. Los miembros investigadores señalan la existencia de acciones coordinadas entre las áreas, pero reconocen mantener contactos personales con periodistas a propósito de eventos, conferencias o entrevistas. Los actores de IIPP valoran la presencia mediática en función de un objetivo mayor que atiende a la función “informativa y formativa” sobre la investigación e implementación de políticas públicas.

En relación con los instrumentos de comunicación, se enumeran en los testimonios: comunicados de prensa, publicaciones, eventos y conferencias. Pero del análisis de sus herramientas comunicacionales se advierte que también se emplean soportes más novedosos como redes sociales y otros.

Como dificultades, los testimonios señalan cierta insuficiencia en la consolidación de los vínculos con los medios y poca atención a sus lógicas y necesidades específicas⁹⁰.

89 “por lo general es gente tranquila que no presiona para que les saquemos los contenidos [...]” (informante 1, campo medios, El Salvador).

90 Como ejemplo, un testimonio reconoce que los informes de su instituto resultan “informes puntuales sin síntesis explicativas aceptables” (informante 1, campo IIPP, El Salvador).

IV.3 CASO MEXICANO: *LA JORNADA*, UNA EXPERIENCIA DE USO DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS POR UN DIARIO CON UNA POSICIÓN POLÍTICA EXPLÍCITA

a. Factores exógenos

En términos de su **régimen político**, el caso mexicano también se incluye en el tipo de “regímenes de obediencia endeble”⁹¹, caracterizados por procesos de territorialización incompleta o fragmentaria y esquemas de institucionalidad precarios, basados en prácticas de importante informalidad apoyadas en sistemas incoherentes, yuxtapuestos y contradictorios. Estas circunstancias se alimentan de una escasa valoración de la institucionalidad por parte de la ciudadanía y especialmente por parte de actores económicos. El aparato estatal se muestra débil en su poder de unificar acciones institucionales y esta condición obstaculiza la implementación de acciones gubernativas controladas y dirigidas por parte de los gobernantes, confiriendo al sistema general una baja potencialidad de autonomía gubernativa y un importante grado de permeabilidad ante intereses y presiones de actores sociales poderosos, nacionales e internacionales⁹².

En la actualidad, México ofrece un **escenario político** que podría caracterizarse como el de una democracia débil, heredera de una tradición autoritaria, en proceso de transición. El régimen de partido hegemónico sostuvo durante décadas un sistema no competitivo, con la victoria consuetudinaria del PRI y la delegación práctica de los poderes Judicial y Legislativo al Ejecutivo, a través de facultades constitucionales y meta-constitucionales⁹³. En términos de su capacidad para la generación e implementación de políticas, los gobiernos más recientes van perfilando transformaciones, pero este proceso se realiza en el marco de una tensión entre el tradicional centralismo, producto de los viejos esquemas de intermediación y control, y los nuevos esfuerzos de modernización, que abren nuevas posibilidades pero no logran aún consolidar acuerdos. En este sentido, Enrique Cabrero Mendoza, siguiendo la fórmula propuesta

91 Según tipología de Medellín Torres, ya referida. *Vide supra*.

92 Medellín Torres, *op cit*.

93 Navarreta Vela, J. P. “Sistema político mexicano: desarrollo y reacomodo del poder”. En: *Iberoforum. Revista del Departamento de Cs. Sociales y Políticas*, año II, N° 6, 2008, Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México, pp. 131-48.

por Arend Lijphart⁹⁴, describe este régimen político como una democracia centrífuga y frágil, que apenas ofrece al aparato gubernamental la capacidad de imponer sus intereses frente a los actores de la sociedad civil⁹⁵. En este sentido, el actual gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, representante del Partido de Acción Nacional (PAN) como su antecesor, Vicente Fox, inició su gestión en el 2006, con dificultades producto del clima de polémica que acompañó al proceso electoral. La victoria del PAN se produjo con un estrecho margen a su favor (0,64%) sobre su principal opositor, Manuel López Obrador, del PRD, quien no reconoció la derrota y acusó al PAN de ejercer el fraude. En este clima, el gobierno actual ha logrado cierta estabilidad del clima político, pero su capacidad de maniobra se ha visto varias veces condicionada por el clima crítico del comienzo⁹⁶.

Respecto de su **sistema de medios**, en México, con 106 millones de habitantes, se venden –según datos del 2004– 1.215 diarios por año por cada 1.000 habitantes –un promedio significativamente menor que el del resto de los países de esta región. Los cuatro principales diarios en cantidad de ejemplares vendidos son *Reforma* y otros periódicos regionales del Grupo Reforma (35,8%, 46 millones de ejemplares vendidos), *El Universal* (19,32%, 24,8 millones de ejemplares vendidos), *La Jornada* del grupo Desarrollo de Medios (9,66%, 12,4 millones de ejemplares vendidos) y el diario *Milenio* del grupo Multimédios (2,77%, 3,5 millones de ejemplares vendidos), lo que implica una concentración del 67,54% (86,7 millones sobre un total de 128,4 millones de ejemplares vendidos).

Las cuatro principales radios en cantidad de audiencia son **Grupo Radio Centro** (34,7%), **Grupo ACIR Comunicaciones** (13,43%), **Radiatorama** (16,27%) y **Televisa Radio** del Grupo Televisa (10%), lo que implica una concentración del 74,4% sobre el total. En la televisión abierta, la audiencia se reparte prácticamente en su totalidad en un duopolio

94 Lijphart, A. "Typologies of Democratic Systems". En: *Comparative Political Studies*, N° 38, abril de 1968.

95 Cabrero Mendoza, E. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes". En: Acuña, C. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007, pp. 359-88.

96 A título ilustrativo, puede mencionarse el fallido intento de recortar el presupuesto educativo, en diciembre del 2006, que debió dar marcha atrás producto de las presiones de actores nacionales y organismos internacionales.

conformado por el **Grupo Televisa** (71,3%) y **Televisión Azteca** (27,95%), con una concentración entre las cuatro principales emisoras del 99,2% sobre el total. Los cuatro principales operadores de la televisión de pago en cuanto a la cantidad de abonados son **Sky** del Grupo Televisa en Innova (21%, 1 millón de abonados), **Más TV** de MVS Comunicaciones (15,3%, 730.000 abonados), **Cablemás** (8,35%, 400.000 abonados), **Cablevisión** del Grupo Televisa (7,44%, 350.000 abonados), lo que implica una concentración del 61,46% sobre el total.

La Jornada es el tercer diario en volumen de ventas. Se trata de uno de los cinco diarios que concentran el mercado de cibermedios mexicano, con plataforma en Internet desde 1995 y con *host* en la Universidad Autónoma de México. Presenta una estructura de concentración horizontal, encabezando un grupo de nueve periódicos regionales. Posee una editorial propia y mantiene articulación no orgánica con medios audiovisuales de menor envergadura y corte alternativo. No constituye *stricto sensu* un grupo multimedial.

Fundado por una cooperativa de periodistas en 1984, como una alternativa comunicacional opositora al prisma –por entonces altamente hegemónico a nivel mediático, desde el punto de vista editorial de *La Jornada*⁹⁷–, ha expresado una línea editorial políticamente comprometida con diversas causas políticas nacionales (estudiantiles, indígenas, etc.) e internacionales (rechazo de la guerra de Iraq). En sus notas, se puede vislumbrar un distanciamiento crítico respecto de los principales IIPP a nivel nacional, tales como COMEXI⁹⁸.

Actualmente, *La Jornada* se define como un diario que “ejerce periodismo crítico pero responsable” y, en consecuencia, reconoce los “aciertos de gobiernos” cuando estos ocurren.

b. Factores endógenos

En el plano interno, el **campo mediático** que compone el caso mexicano se concentra en la experiencia del diario *La Jornada*. Este diario manifiesta una línea editorial explícita en su orientación de centro-izquierda. En su

97 Cfr. <<http://www.lajornada.unam.mx/info>>.

98 Cfr. “ASPAM: la venta de México por Comexi y el ITAM”. En: *La Jornada*, 16 de noviembre de 2005.

presentación oficial, reconstruye su historia institucional en relación con su compromiso social y político con causas populares y de defensa de sectores vulnerables o combativos. Este posicionamiento es vivido internamente como una marca identitaria de este espacio comunicacional y reconocido por los actores de este medio.

En términos de su campo laboral, *La Jornada* se organiza con una estructura relativamente tradicional; las dinámicas de trabajo se encarnan en diversas actividades desarrolladas por distintos actores: una directora y un coordinador general, que son quienes expresan y encarnan la línea editorial general; jefes de sección; reporteros, que producen notas que firman; redactores, que escriben notas de cables pero no las firman; y asistentes, que realizan tareas de colaboración con los periodistas principales, hacen contactos, capturan notas, etc. Según se manifiesta en algunos testimonios, *La Jornada* promueve la persistencia de los periodistas en sus ámbitos de especialización y su consolidación de carteras de contactos profesionales con fuentes específicas de cada área; y, en consecuencia, presenta un muy bajo –o casi nulo– grado de rotación interna entre las distintas secciones del diario por parte de sus comunicadores.

El **campo de IIPP** mexicano se encuentra relativamente desarrollado. Como característica distintiva, se advierte una mayor presencia de fundaciones e institutos vinculados a universidades nacionales y otros organismos públicos que la que se aprecia, por ejemplo, en el caso argentino. México tiene también varios IIPP reconocidos internacionalmente. En términos de imaginario y a diferencia de lo que sucede en Argentina, es frecuente encontrar diversos artículos periodísticos en los que se explicita la solidaridad de la intervención de distintos IIPP con uno u otro sector político, o con diversos grupos de interés. Esto también sucede en otros países de Latinoamérica, pero en México parece presentarse más como una característica general del campo ampliamente compartida. Producto de esta transparentización de sus articulaciones con actores políticos, algunos institutos parecen haber caído en un relativo descrédito interno luego de quedar asociados –por alguna de sus intervenciones– a gestiones de gobierno sospechadas o criticadas.

En este marco general, los institutos que componen el caso mexicano de este estudio presentan características propias. Por su parte, el Centro de Análisis e Investigación, FUNDAR, es una institución que responde a los cánones más clásicos de los IIPP. Se presenta como una institución “plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal”, cuya labor

se orienta principalmente a la promoción de la democracia. En términos de su incumbencia, FUNDAR se dedica a la “incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales”⁹⁹. El trabajo de FUNDAR tiene un énfasis en la promoción de los derechos humanos, concebidos de modo amplio, incluyendo el reconocimiento explícito de la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia y la preocupación por la preservación del medio ambiente. Creado en 1999 por un grupo de personalidades provenientes de campos diversos del quehacer profesional y social, su fundación se encuentra asociada a procesos históricos mexicanos caracterizados por un reconocimiento social generalizado respecto de las necesidades de profundizar una transformación democratizadora de la vida política del país. Coherentemente, sus principales líneas de investigación son: presupuestos y políticas públicas, derechos humanos y seguridad ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, y fortalecimiento de las capacidades ciudadanas. **FUNDAR** incorpora estas premisas de transparencia a su propia gestión interna, explicitando los apoyos recibidos en materia de financiamiento, con un detalle presupuestario detenido de los aportes de cada fuente de financiamiento y los destinos de los recursos. Entre sus principales fuentes, se puede identificar diversos organismos internacionales, básicamente fundaciones¹⁰⁰. Apoyándose en su capital humano y en su perfil profesional y académico, FUNDAR se presenta como un típico organismo “intermediario” constituido por un conjunto de “ciudadanos profesionales-empoderados” cuyos interlocutores son tanto el Estado como los diversos actores de la sociedad civil. Se propone incidir en las relaciones entre Estado y sociedad, a través de acciones de formación y calificación de las competencias democráticas de la ciudadanía¹⁰¹; y la investigación aplicada a la gestión de gobierno y diseño de políticas públicas¹⁰².

99 Según su *site* oficial: <<http://www.fundar.org.mx/>>.

100 A título ilustrativo: Fundación Ford; Fundación MacArthur; Open Society Institute; Fundación Hewlett.

101 Tales como la confección de indicadores del nivel de protección del derecho de acceso a la información y la elaboración de un registro de argumentos jurisprudenciales en materia de género, en México.

102 A título ilustrativo: la contraloría del presupuesto destinado a la atención del VIH/SIDA, de la Secretaría de Salud de México y diversas acciones de monitoreo y promoción del

Por su parte, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) ofrece un matiz diferente, en virtud de su marcado perfil academicista y orientado a la formación e investigación de modo casi excluyente.

El CIDE concibe su “intervención” no en términos de acciones concretas sino como un aporte calificado e indirecto a la discusión general a partir de la producción de conocimiento y formación profesional; en otros términos, se podría sintetizar su fórmula identitaria con la figura de la “transferencia de conocimiento” desde un centro altamente calificado a la sociedad en general. Tal como explicita esta institución: “La misión del CIDE consiste en enriquecer el acervo de capital intelectual y humano del país en núcleos clave de las ciencias sociales a través de: (1) investigación que contribuya al avance del conocimiento científico; (2) programas de licenciatura y postgrado de alta calidad para la formación de profesionales capaces de asumir posiciones directivas o de hacer la diferencia en el ámbito académico, sustentados en el arduo trabajo y la evaluación constante; y (3) generación de conocimiento socialmente pertinente que auxilie en la toma de decisiones en temas clave de la agenda pública”¹⁰³.

El CIDE se presenta como un centro **público** –dependiente de la Secretaría de la Función Pública de México– de alto rendimiento en los temas de ciencias sociales aplicadas en México. Sus incumbencias científicas se organizan en distintas áreas vinculadas a problemáticas sociales y políticas: gobierno y gestión local; transparencia; política social (educación, ciencia y tecnología); regulación (TIC y agencias regulatorias); gestión pública (profesionalización, seguridad pública y educación); presupuesto y gasto público; teoría de política pública (ética y evaluación); economía y finanzas; problemáticas de la producción; estudios jurídicos; historia y relaciones internacionales.

Por último, por tratarse de un organismo público –aunque no gubernamental–, el CIDE no declara fuentes privadas de financiamiento, pero sí suscribe un programa de transparencia de sus recursos financieros, auditoría interna y control¹⁰⁴.

Por último, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE) se presenta como una “organización autónoma y multidisciplinaria preocupada por el fortalecimiento de la convivencia democrática”. Su ámbito de

vínculo entre la ciudadanía y el Poder Legislativo.

103 Cfr. <<http://www.cide.mx>>.

104 PNRCTCC 2008-2012.

investigación se concentra en temáticas ligadas a “la seguridad pública y la policía, la justicia penal, los derechos humanos y los medios de comunicación periodísticos”. La especialización en cuestiones de seguridad pública no es ajena al contexto nacional. En México, el crecimiento de los índices de mortalidad por asesinato, que se vincula en muchos casos a la expansión de las redes de narcotráfico en las últimas dos décadas, ha sido un factor influyente del aumento de la preocupación de los gobiernos y la sociedad civil.

Las tareas de investigación de INSyDE se dividen en dos líneas. Por un lado, se concentra en el desarrollo y aplicación de herramientas internacionales para la “reforma policial democrática”, con el fin de adaptarlas al ámbito local. Por otro lado, se aboca a promover la profesionalización del campo periodístico en los contenidos sobre “seguridad pública y justicia penal, y sus implicaciones en relación a los derechos humanos”. Las dos líneas de análisis se plasman en tres proyectos: “Oficina de Investigación y Reforma Policial, Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil, Proyecto de Violencia y Medios”. INSyDE se sustenta financieramente por los aportes de cinco donantes internacionales: Fundación Ford, Tinker Foundation, Fund for Global Human Rights, Open Society Justice Initiative y Open Society Institute.

c. Factores vinculares

En términos de la presencia efectiva de los institutos en el espacio mediático, el relevamiento hemerográfico permite identificar los modos en que los IIPP se hacen visibles en el discurso mediático. Así, un seguimiento detenido entre los meses de marzo y abril del 2010 (con un margen de ampliación que incluye hasta junio del 2010) revela los siguientes matices respecto de las maneras en que los institutos son presentados en el marco de diversas notas periodísticas, asociados con distintas funciones y posicionados en un espacio social y político. Así, los encontramos: aportando una opinión en calidad de “expertos”, asumiendo un posicionamiento ante una política determinada como “actor” de la sociedad civil, proveyendo datos como “fuente neutral o académica”, prestando servicios como “institución”.

En un plano experiencial del análisis, cabe detenerse en los modos –más subjetivos– en que estos institutos son pensados y percibidos por los actores del espacio mediático. Entre las apreciaciones fundamentales que surgen de los testimonios, se destaca que los periodistas de *La Jornada* utilizan con frecuencia informes generados por institutos de investigación en políticas

públicas. Según manifiestan, los principales atributos que valoran en los institutos son el profesionalismo, la seriedad, la rigurosidad y la profundidad de la información. En varios casos, estos estudios originan notas; en otros, facilitan la tarea del periodista para profundizar en temas que “no manejan” y contextualizar los acontecimientos¹⁰⁵. También, diversos testimonios señalan que los informes recibidos brindan herramientas específicas para entender “temas complejos”.

De modo similar al caso argentino, los institutos son concebidos generalmente como “fuentes”, y esto supone que, según el criterio de cada periodista, su información requiera ser contrastada con “otras fuentes”¹⁰⁶. En este sentido, al menos para el caso del diario relevado –caracterizado por un posicionamiento progresista en el espacio público nacional–, se advierte cierto reconocimiento a los institutos vinculados con universidades públicas o centros de formación. Si bien, a diferencia de los testimonios recogidos en otros medios, en algún caso se explicita un cierto criterio ideológico en la selección de los institutos con los que se trabaja¹⁰⁷, de la lectura del material no emerge que haya en esta selección un privilegio significativo de la lógica más estrictamente política, que atañe a los posicionamientos ideológicos del IIPP, por sobre una lógica más propiamente profesional, que se relaciona con la calidad técnica de la información.

Según los testimonios de los periodistas de este diario, es **excluyente** el rigor del estudio por utilizar, y es **más frecuente** la utilización de informes más emparentados con su encuadramiento político.

En términos técnicos, igual que en los otros casos, se reconoce la utilidad de miembros del IIPP dedicados al área comunicacional y al vínculo con los medios.

Continuando con el nivel experiencial, cabe tomar en consideración la perspectiva de los propios actores que componen el denominado “campo de IIPP”, a fin de retomar sus puntos de vista y percepciones respecto del vínculo con los medios. Los testimonios, en este caso,

105 La tarea periodística queda facilitada “cuando se trata de crimen organizado, que es una fuente que no manejo a menudo, o investigaciones sobre temas financieros muy específicos” (informante 1, campo medios, México).

106 Cfr. Entrevista, informante 2, campo medios, México.

107 “[...] desde luego, hay centros con los que ideológicamente coincido menos [...]” (informante 2, campo medios, México).

subrayan el desarrollo de un área de comunicación de los IIPP, que se ocupa de manera sistemática de las relaciones institucionales con los medios, da a conocer la agenda de investigaciones, apoya la difusión de estudios y actividades de los institutos y protege su imagen institucional (particularmente ante los efectos de la intervención en asuntos sensibles de la vida política).

Se advierte en estos institutos un desarrollo de instrumentos de política comunicacional y la incorporación de herramientas diversas para su implementación. En este sentido, además de ya los clásicos instrumentos, como boletines electrónicos, se incorpora los nuevos soportes que proveen las redes sociales.

La difusión de los estudios de los IIPP por parte de los medios es considerada fundamental por los actores de estos institutos, pues suele ser a partir de la publicación que se acrecientan las posibilidades de producir efectos en los tomadores de decisiones, generar agenda e intervenir en las políticas públicas. Asimismo, es a través de la difusión de las investigaciones que se adquiere reconocimiento institucional.

El área de comunicación tiende a monopolizar la relación con el campo mediático, responde a las preguntas de los periodistas y canaliza las solicitudes de entrevistas. Asimismo, es la que orienta a los investigadores en la relación con la prensa (por ejemplo, en cuanto a los momentos en los que conviene difundir los informes, y los estilos de escritura de los mismos). De todos modos, sin estar condensados en el área de comunicación de los institutos, un considerable número de los vínculos con los periodistas son establecidos por los propios investigadores. En estos casos, es frecuente que los investigadores respondan a la demanda de los medios declarantes especializados en alguna materia específica.

De los testimonios, surge que los actores de los IIPP conocen y tienen incorporado algún tipo de canon comunicacional para la elaboración de sus informes, pero que no pierden de vista que su objetivo excede a los medios y que estos constituyen un vehículo para llegar a la población o a otros interlocutores. Entre las características más destacadas se subrayan: la relevancia social de las temáticas, la solidez de los datos, el ordenamiento claro de la información. También una síntesis que permita discriminar si la información será útil o no al periodista.

Un punto sensible para los institutos es el referido a los problemas en la relación con los medios. Los testimonios mencionan dificultades vinculadas a la exageración y pérdida de matices que sufren sus conclusiones,

y la premura de tiempos en las demandas de referentes para entrevistas, factores en gran medida atribuibles a la noticiabilidad¹⁰⁸. También a las descontextualizaciones¹⁰⁹, a la resistencia a la inclusión de fuentes alternativas y a interpretaciones o usos políticos de las investigaciones

V. CONCLUSIONES

Consideraciones generales sobre los vínculos entre medios e IIPP. Análisis de tres casos.

• NIVELES DE DESARROLLO VINCULAR

A partir del cruce de la información obtenida a través de las diversas instancias de acercamiento al campo empírico (entrevistas, diagnóstico comunicacional, análisis discursivo de material hemerográfico), resulta una caracterización de la dinámica de las relaciones entre los campos mediático y de IIPP, para los tres casos analizados.

Estos campos constituyen universos complejos de prácticas, códigos perceptuales, relaciones estructurales y personales. En este sentido, el objeto de estudio de este trabajo, entendido como la “demanda y el uso por parte de los medios de la investigación en políticas públicas generadas por los IIPP”, resulta del encuentro entre ambos campos, en su heterogeneidad, y no un vínculo lineal entre actores unívocos o internamente homogéneos. En este sentido, el análisis arroja dos niveles vinculares significativos: uno eminentemente político y otro específicamente técnico. La relación entre medios e institutos es producto de un encuentro entre ambas lógicas, que en gran medida corren de modo independiente la una de la otra pero producen efectos de yuxtaposición, entrecruzamiento y sobredeterminación. Simultáneamente, estas lógicas vinculares se encuentran sometidas

108 “Por lo general, prefieren críticas fuertes y grandilocuentes acusaciones y no son afectos a analizar los datos a profundidad y encontrar los *grises* de lo que se está estudiando” (informante 1, campo IIPP, México); “Los medios siempre se van por la nota roja y es difícil llevarlos al punto donde uno quiere” (informante 3, campo IIPP, México).

109 “Incapacidad de los medios, y en particular de los periodistas, para enfocarse en lo esencial de los temas que proponemos” (informante 5, campo IIPP, México).

a determinaciones más generales: por un lado, “exógenas” a los campos respectivos y asociadas a las coyunturas políticas y a los sistemas de medios que ofrecen las condiciones materiales y generales del encuadre; por otro, a condicionantes “endógenos” de cada campo, que funcionan configurando sus relaciones internas y condicionando sus relaciones externas.

La exposición de los factores exógenos realizada en acápite anteriores nos permite trazar algunas conjeturas respecto de los modos en que las coyunturas políticas y los esquemas mediáticos constituyen contextos que de diversos modos inciden en la forma que adquieren los vínculos entre IIPP y medios. En este sentido y en términos generales, los distintos casos presentados comparten algunas circunstancias. Por un lado y con algunos matices –que México y El Salvador comparten, a diferencia de Argentina–, los regímenes políticos de los tres países se muestran como obediencias endebles, relativamente permeables a las acciones de presión y demanda de diversos actores de la sociedad civil. Si bien este escenario aparece como propicio para la intervención de los IIPP en su rol de intermediarios entre la sociedad y el Estado, se advierte que los bajos niveles de institucionalización que presentan las estructuras estatales deja en un mayor grado de desamparo a las acciones de este tipo de actores del llamado “tercer sector” y, consecuentemente, este campo queda más sujeto a las lógicas de poder que atraviesan otras zonas de la sociedad civil. Así, IIPP vinculados con preocupaciones propias de sectores vulnerables tienden a perder fuerza en su capacidad de incidencia frente a otros que desarrollan sus investigaciones en áreas estratégicas vinculadas a intereses de sectores más poderosos o con mayor capacidad corporativa.

Por otro lado y notoriamente, en los tres casos la tendencia del campo mediático se encuentra atravesada por lógicas de configuración de los sistemas de medios tendientes a la concentración propietaria y a la homogeneización de contenidos. Este escenario constituye un elemento de peso en el momento de diseñar estrategias de intervención en el espacio público y de impactar en la agenda; especialmente cuando ese espacio se encuentra relativamente cooptado por los actores mediáticos. Se debe destacar, sin embargo, que las nuevas herramientas interactivas, como redes sociales y otros soportes comunicacionales, ofrecen posibilidades nuevas, aunque los mecanismos de la relación entre comunicación personalizada y agenda no se encuentran suficientemente explorados. En general, el análisis revela que la mayoría de los IIPP han implementado –o lo están haciendo– estos instrumentos. Se observa, sin embargo, un uso relativamente informacional

de estos dispositivos que ofrecen muchas otras alternativas de empleo, cuya riqueza consiste no en la comunicación unidireccional sino en la interactividad.

Otro rasgo común que puede advertirse en los casos analizados es el condicionamiento que las lógicas “macro” del escenario político imprimen a los procesos informativos. En los distintos casos, se puede reconocer una ecuación que combina (en los modos específicos de cada coyuntura) vínculos cruzados entre la línea editorial o posicionamiento político del medio en relación con el gobierno nacional y los usos que, a la luz de esta disposición de la escena política, hacen los medios de la investigación generada por los IIPP. Esto se manifiesta de diversos modos: en la selección de los IIPP que se consulta, en los modos en que es presentada la información, en la propia definición de “noticiabilidad”¹¹⁰. Esta lógica se recrudece en escenarios de mayor confrontación, tales como los descriptos para los casos argentino y salvadoreño. En estos encuadres, la subordinación de toda información de amplio alcance a la lógica de la urgencia o la coyuntura inmediata se revela con mayor fuerza. Se observa en estas oportunidades un estrechamiento del espacio mediático dedicado a investigaciones ambiciosas. Este espacio queda reducido a pequeñas zonas de los suplementos, y la administración de datos y análisis resulta completamente subsumida en la disposición confrontativa de la comunicación.

En relación con la esfera de determinaciones endógenas, puede advertirse que, en términos generales, el **espacio mediático** tiende a subsumir y resignificar las imágenes que los institutos ofrecen de cara a la sociedad; sin embargo, esta investidura que la presentación periodística ofrece se apoya de uno u otro modo en las coordenadas identitarias que las propias organizaciones construyen de sí mismas de modo controlado o espontáneo. Así, hemos recorrido los diversos modos con los que los aspectos estructurales se combinan con la dimensión comunicacional para configurar, en cada institución, un perfil identitario que produce en sus intervenciones públicas procesos de significación concretos. Resulta claro que son los marcos textuales (del artículo periodístico) en los que son citados los IIPP, los que definen el signo de su intervención en el espacio mediático. En este sentido, el modo en que un IIPP resulta representado en un conjunto de apariciones

110 Resulta, por ejemplo, casi un *locus* generalizado que una información que conlleve una denuncia o una crítica al gobierno de turno constituye noticia.

mediáticas –sea esta la imagen de un “actor” de la sociedad civil, una voz “experta”, una fuente de datos “neutral” o una “institución” vinculada de uno u otro modo a procesos políticos– dependerá mucho más del modo en que resulte ubicado en el espacio de la nota, que de auténtica vocación institucional. No obstante, esta ubicación no se produce de modo completamente azaroso o caprichoso, sino que responde a las representaciones que los actores mediáticos se hacen de los IIPP, y estas, a su vez, resultan, entre otras causas, de los vínculos que estos institutos han logrado establecer con diversos medios y periodistas, además de elementos objetivos de su historia, su producción en investigación, la calidad de sus actividades y servicios, etc. Más allá de cualquier coyuntura, cabe resaltar que el eje central de ese vínculo se apoya en la calidad de la investigación producida por cada instituto. Secundariamente, en las capacidades del IIPP para ofrecer esa información en los términos en los que los periodistas pueden aprovecharla. Como queda evidenciado suficientemente en todos los casos, estos “términos” no son aleatorios sino que derivan de los ritmos y la lógica propia del campo mediático y de las características técnicas que los atraviesan. Pero, además, estos “términos” se encuentran vinculados con factores más estructurales del campo mediático, como las tendencias a la convergencia entre soportes tradicionales y telecomunicaciones. O con aspectos más específicos del clima interno de cada medio, la autonomía de los comunicadores que desarrollan sus actividades en él y la rigidez de su posicionamiento editorial, de cara a circunstancias específicas.

Un elemento significativo en relación con la imagen institucional de los IIPP, que puede advertirse en estas coyunturas –especialmente en el caso argentino y en menor medida en el salvadoreño–, es la presencia de cierta ambigüedad respecto de su especificidad. Suelen confundirse con consultoras privadas, o se los denomina “ONG” de modo genérico. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede en otras sociedades, la denominación “*think tanks*” suele asociarse a intereses partidarios y esto se pondera en desmedro de la calidad de la investigación producida.

En relación con estas articulaciones de factores exógenos y endógenos que determinan conjuntamente cada uno de los tres “casos”, nos concentraremos a continuación en los aspectos vinculares específicos que constituyen el núcleo central de nuestro objeto de estudio. Hemos advertido y fundamentado que estos vínculos no pueden ser pensados de modo lineal, no solo por encontrarse en el centro de múltiples determinaciones sino porque, además, los propios campos que se interconectan

en los vínculos de “uso mediático” de la investigación producida por IIPP, tampoco son campos homogéneos. En este sentido, conviene identificar dos niveles vinculares que funcionan de modo paralelo pero se articulan, sobredeterminan y yuxtaponen de modo complejo, en cada caso.

a. Nivel político

Denominamos “nivel político”, en sentido amplio y no partidario, al plano en el que se juegan los posicionamientos concretos en el escenario estructural y coyuntural, para cada institución. En este sentido, cabe señalar que tanto el **campo mediático** como el **campo de IIPP** se constituyen en el espacio de la sociedad civil y encuentran algunas de las razones de su existencia en el modo en que se vinculan con el Estado; básicamente, como actores de contraloría de las políticas implementadas, el funcionamiento de las instituciones, etc. Desde este punto de vista, sus intervenciones pueden resultar mutuamente solidarias.

Así, en el **campo de los IIPP**, puede discernirse para cada caso un nivel de intereses sectoriales, sean económicos o políticos; un proyecto institucional; una concepción teórica; un posicionamiento ideológico, etc., que de uno u otro modo encuadran y conducen el sentido general de los objetivos de su intervención social. En el caso de los **medios**, podemos identificar un nivel político con la línea editorial general del medio, especialmente en relación con las problemáticas nacionales concretas y la coyuntura política en el corto y mediano plazo.

Este nivel “político” funciona en el plano vincular estableciendo los límites del espectro de contactos e intercambios posibles. Resulta claro en los diversos testimonios que no todos los institutos de investigación son susceptibles de devenir fuentes de todos los medios. Si acaso pudieran serlo, los modos en que sus voces son jerarquizadas responden a unas coordenadas establecidas de modo tácito, aunque analíticamente asequibles. A estas coordenadas nos referimos cuando señalamos la existencia de este plano “político” del vínculo entre medios e IIPP. Estas limitaciones no se manifiestan de modo explícito en los testimonios de los actores, pero se hacen presentes “entre líneas” en la forma de sobreentendidos y en la descripción de sus prácticas cotidianas; simultáneamente, se verifican en términos objetivos de presencia gráfica, visibilidad e incidencia en la agenda pública.

Del lado del campo mediático, este “nivel político” del vínculo funciona como un condicionamiento general del tratamiento que los actores periodísticos hacen de la información generada por los institutos. Surge de diversos testimonios y puede, además, verificarse en el material hemerográfico, que los informes producidos y difundidos por los institutos, una vez tomados por los medios, son reinscriptos en la escena social en una lógica específica y no necesariamente fiel a su espíritu original. En gran medida, esta lógica funciona de dos maneras. Una es el condicionamiento de la definición de la **noticiabilidad**: los criterios de lo que es “noticiable” o no aparecen frecuentemente determinados por las dinámicas propias de la posición editorial de los medios en relación con la escena política local; sus tendencias al apoyo o a la crítica de las líneas generales de los gobiernos.

El otro modo en que se puede identificar este nivel político es en el tratamiento que los medios hacen de la investigación; es decir, en las formas en que la información resulta resignificada y reubicada en función de relaciones, disputas, tensiones coyunturales. Diversos actores del campo de los IIPP manifiestan cierta incomodidad con los modos en que los medios aplanan y desdibujan los matices de la información producida¹¹¹. Otros, quizás más profesionales, dejan entrever ciertas estrategias institucionales trazadas con el fin de controlar en la mayor medida posible los marcos de este uso mediático de la información e imagen de los institutos¹¹². Como sea, unos y otros comportamientos ponen en escena un núcleo de conflictividad en las relaciones vinculares que caracterizan al uso mediático de la investigación generada por IIPP; especialmente en las coyunturas nacionales de mayor eferescencia que caracterizan a las democracias latinoamericanas.

b. Nivel técnico

Denominamos “nivel técnico” del desarrollo vincular a aquellas dimensiones de los contactos entre periodistas y miembros de IIPP en las que

111 A título ilustrativo: “una de las mayores dificultades es que los medios buscan vender y regularmente distorsionan lo que uno dice o escribe con el fin de llamar la atención” y “por lo general prefieren críticas fuertes y grandilocuentes acusaciones y no son afectos a analizar los datos a profundidad y encontrar los grises” (informante técnico, campo IIPP, México).

112 Tal como se advierte en las políticas comunicacionales explicitadas en el testimonio del informante 1, campo IIPP, Argentina.

prevalece una lógica profesional, objetivos y estrategias propias del desempeño laboral; criterios prácticos de resolución de la actividad cotidiana. Si bien es claro que este nivel no se produce nunca aislado del llamado “plano político”, y en términos muy generales podría ser considerado subordinado a aquel, en la realidad cotidiana de las prácticas concretas, en muchas ocasiones resulta prevaleciente.

En relación con el campo mediático, los testimonios dan cuenta de la existencia de lógicas profesionales de la actividad periodística y cánones de desempeño técnico que conviven con otras lógicas. En este sentido, se puede mencionar algunas características de la demanda periodística que operan como mecanismos de selección de los contactos y de los contenidos: la actualidad de los temas en relación con la coyuntura; los ritmos y tiempos de trabajo y atención de las demandas; la fuerza de noticia de los conceptos; los grados de procesamiento de la información obtenida; la riqueza y originalidad de los datos producidos; entre otras.

En términos generales y como consecuencia de los procesos de convergencia entre medios de comunicación y telecomunicaciones, los modos de la actividad periodística presentan características que coadyuvan a la interacción con los IIPP. Básicamente, la creciente vertiginosidad de la tarea de producción periodística y la tendencial desaparición del periodismo de investigación empuja a los periodistas a incrementar sus demandas de informes, datos, testimonios. Todos estos elementos pueden ser provistos con eficacia por los IIPP, y surge de los diversos testimonios un importante grado de conciencia de esta circunstancia por parte de los periodistas, lo que los lleva a mostrar mayor interés en promover y cuidar la relación con este tipo de fuentes¹¹³.

Sin embargo, esto no obsta para atender a otra consecuencia de esta coyuntura: el menor tiempo disponible por parte de los periodistas exige a los IIPP el desarrollo de competencias comunicacionales que en gran medida tienden a reemplazar la propia tarea tradicionalmente desempeñada por el periodista.

113 “en la diaria no hay mucho tiempo para la indagación. Es tan vertiginoso el trabajo cotidiano que tener la fuente disponible es muy importante” (informante redactor, Argentina) y “Los centros a los que yo recurro suelen tener área de comunicación social y a veces mandan comunicados que con frecuencia pueden ser motivo de una investigación. Recuerdo un estudio de FUNDAR en donde se estaba investigando la efectividad de las comisiones de derechos humanos en las cámaras legislativas. Fue una investigación muy interesante que luego originó una nota” (informante redactora, México).

Otro de los elementos propios de la dimensión profesional periodística es la necesaria calidad que debe exhibir la información ofrecida. En este sentido, el requisito técnico de rigurosidad, cantidad y calidad de los datos y validez de la información, resulta excluyente en la selección de un IIPP como fuente. De los testimonios, resulta claro que los actores mediáticos prefieren mantener contactos de carácter profesional con este tipo de fuentes y, en este sentido, cualquier identificación político-partidaria que pueda suponer una subordinación de la calidad técnica de la información a intereses políticos concretos es sinónimo de descrédito. No se trata de que los periodistas supongan que los institutos carecen de todo proyecto político o posicionamiento ideológico o atiendan intereses sectoriales, sino más bien que, por las características propias de su actividad profesional, necesitan que esta dimensión de la vida de los IIPP no resulte prevaeciente y fundamentalmente no comprometa la legitimidad de la “fuente”, de modo tal que su propia nota quede entrampada.

También puede reconocerse cierto consenso respecto de la “noticiabilidad” que debe atender toda comunicación dirigida a periodistas. En este sentido, suele esperarse de los informes que ofrezcan por sí mismos el “gancho” o “título” para suscitar la atención del periodista¹¹⁴; es decir, que atiendan en su propia redacción las normas de **organización de la información** que rigen la escritura periodística. Todos los periodistas manifiestan aprovechar de uno u otro modo las comunicaciones recibidas periódicamente en forma de *newsletters*, listas de distribución, etc. Coinciden en sugerir que una síntesis bien presentada alcanza para identificar una posible nota¹¹⁵. La utilidad de este instrumento requiere, sin embargo, que el IIPP tenga capacidad posterior de **atender las demandas** que su propia difusión genera, en dos sentidos: por un lado, con personal capacitado y plenamente disponible para atender y recibir los llamados; por otro, que el informe difundido responda a una investigación sólida, especializada y, especialmente, con riqueza de datos.

A manera de síntesis final, el estudio revela que si bien en las actuales circunstancias de las democracias latinoamericanas se abren importantes

114 “[...] lo más seductor para que sea periodístico es si está titulado en forma periodística, está presentado en forma seductora para que el periodista lo ‘compre’ [...]” (informante 4, campo medios, Argentina).

115 “Siempre empezar por algo mínimo, rápido, de rápida visualización y contextualización y si uno quiere profundizar va a la fuente” (informante 2, campo medios, Argentina).

posibilidades para el desarrollo del campo de los institutos de investigación en políticas públicas, el éxito de sus intervenciones comunicacionales en el espacio mediático quedará atado a la capacidad que estos tengan de atender a los altos grados de conflictividad que emergen de la relación entre tendencias concentracionarias de los sistemas de medios y los posicionamientos confrontativos de sus líneas editoriales. En estos escenarios, se recrudecen las lógicas de selección estrecha, configuración de la noticia y resignificación y administración dirigida de la información por parte de los actores mediáticos. La imagen de los IIPP ante los periodistas y su capacidad para responder a las demandas profesionales generadas por estos pueden convertirse en los intersticios que permitan ingresar en un campo mediático comprometido por lógicas propias, incidir en él e impactar en la agenda. De todos modos, se debe destacar que habitualmente –y más en estas coyunturas– se espera una distancia considerable entre la intención comunicacional del IIPP y el efecto real producido en el espacio mediático.

VI. RECOMENDACIONES

El estudio del que este capítulo se desprende revela que si bien en las actuales circunstancias de las democracias latinoamericanas se abren importantes posibilidades para el desarrollo del campo de los **institutos de investigación en políticas públicas**, el éxito de sus intervenciones comunicacionales en el espacio mediático queda atado a la capacidad que estos tengan de atender a los altos grados de conflictividad que emergen de la relación entre tendencias concentracionarias de los sistemas de medios y los posicionamientos confrontativos de sus líneas editoriales. En estos escenarios, se recrudecen las lógicas de selección estrecha, configuración política de la noticiabilidad, resignificación y administración dirigida de la información por parte de los actores mediáticos.

En este marco, la imagen pública y mediática de los IIPP resulta de un vínculo dialéctico que es efecto de la articulación de diversos factores. En un escenario general en el que las dimensiones política y comunicacional de la vida social tienden a imbricarse, la dimensión comunicacional de actores como los IIPP no puede ser pensada de modo accesorio o secundario. **Esto confiere particular relevancia al grado de organicidad interna de cada IIPP, a la profesionalización de su área de comunicación y la incidencia de esta área en la configuración estratégica de políticas**

institucionales. En este sentido, estas áreas son las responsables de diseñar políticas tendientes no solo a la máxima visibilización del instituto y su trabajo, sino, fundamentalmente, a la presencia estratégica de esa visibilidad atendiendo a los objetivos políticos –en sentido amplio– del instituto. Se debe destacar una tendencia a veces demasiado tecnicista de los responsables de comunicación, que identifican el éxito de una intervención con la cantidad de referencias al IIPP en textos mediáticos. Si bien son claras las relaciones entre este criterio y la lógica del financiamiento, no puede desatenderse la circunstancia de que no todo objetivo político requiere de una visibilidad “en persona” de la institución. En términos de las lógicas de *agenda setting*, a veces resulta estratégica la instalación de un tema, más que de su asociación con cierto instituto. El estudio sugiere que cuando este proceso de impacto temático –no necesariamente institucional– se ha logrado cabalmente, es decir, ha conseguido la adopción por parte de un sector social amplificado de una preocupación identificada por un IIPP, las posibilidades de crecimiento, financiamiento y mayor visibilización para este IIPP resultan acrecentadas en modos significativos.

Por otra parte, el **diseño de una política comunicacional no debe desatender las condiciones más estructurales y coyunturales que atraviesan las lógicas de configuración del espacio público**, en la forma de una ecuación que combina: grado de concentración de los espacios mediáticos y posicionamiento editorial de los principales medios fijadores de agenda en la escena política local. De esta ecuación resultará el mayor o menor peligro de que las acciones comunicacionales resulten resignificadas en sus sentidos originales y subsumidas en una lógica más general del campo controversial de la política. Este peligro puede comprometer un informe, la posición de un miembro o incluso la imagen institucional del IIPP, generando un malestar interno y obstaculizando la interlocución con otros actores sociales.

Este marco de cuidado general y que incide en la **dimensión política** del vínculo entre IIPP y medios interactúa, sin embargo, dialécticamente con otro **nivel técnico y profesional de la relación**. Si bien todo vínculo entre los actores de estos campos se encuentra relativamente condicionado a los avatares de la dimensión política más general –que, según manifiesta el estudio, funciona estableciendo los límites del campo vincular, como criterio de selección de voces, contenidos y usos–, las condiciones técnicas específicas del desempeño cotidiano manifiestan una dinámica propia, cánones de funcionamiento relativamente independientes y disposiciones

que en ocasiones terminan por imponerse o por sobreimprimir las tendencias más generales.

En este sentido, toda política comunicacional de un IIPP debe tender a interrogar las características específicas de los universos mediáticos que funcionarán como socios –complejos– en sus estrategias comunicacionales. En este sentido, algunos elementos básicos que no se puede desatender son los que dan forma al tipo de necesidad que los periodistas tienen en su actividad cotidiana. Si bien estas necesidades pueden complementarse eficazmente con las de los IIPP en su intención de difundir su trabajo y objetivos, se debe tener en cuenta que las necesidades de uno y otro campo no son idénticas y responden a objetivos diferentes. **El éxito de la intervención de un IIPP dependerá de su capacidad para conocer y atender la especificidad de la demanda periodística sin perder de vista su objetivo institucional trascendente a esta demanda y los riesgos que el intercambio supone, en un marco determinado de circunstancias.**

Por otra parte, no debe perderse de vista que, en términos generales, el principal eje del vínculo es la **información**. Resulta clara la alta estima que los periodistas muestran por aquellos institutos que tienen como capital propio una importante base de datos o de registros especializados y una capacidad significativa de procesamiento de estos datos. Otro elemento de gran peso en el vínculo entre medios e IIPP, en términos técnicos, es la administración de esa información. Esta administración debe atender a una tendencia generalizada del campo profesional mediático producto de la convergencia entre procesos de difusión y telecomunicaciones. En este escenario, la actividad periodística sufre notables transformaciones que son percibidas y reconocidas por sus actores. Estos saben que ya no cuentan con el tiempo suficiente para elaborar las investigaciones que fundamenten sus notas. Se abre allí un espacio sumamente rico en potencialidad para la inserción de los IIPP. Sin embargo, esta posibilidad se acompaña de nuevos desafíos: el principal es la seriedad de investigaciones y el cuidado de la imagen institucional. Como los periodistas han visto notablemente reducido su margen de acción incluso en términos del chequeo de fuentes, se muestran cautelosos en la selección de sus contactos y reactivos a toda imagen institucional que pueda comprometer la necesaria apariencia de ecuanimidad de sus notas. En este sentido, se advierte una alta aceptación de aquellos institutos que explicitan sus objetivos políticos –en sentido amplio–, sus vínculos sectoriales o sus tendencias ideológicas, siempre y

cuando estos exhiban alta seriedad en sus producciones y un capital de datos y de capacidad de procesamiento que les confiera un reconocimiento profesional y una imagen institucional sólida. El elemento que con cierta regularidad se advierte como determinante en el rechazo de un IIPP es la identificación político-partidaria relativamente orgánica o altamente visible de sus miembros ejecutivos, y fundamentalmente cuando esta no se encuentra asociada a una reivindicación política específica sino a una carrera personal.

Esta circunstancia genera nuevos desafíos para las áreas comunicacionales de los IIPP, que deben, por un lado, trazar estrategias de comunicación institucional de cara a la sociedad en general y, por otro, trazar estrategias y tácticas específicas para actores mediáticos. En este último aspecto, la tendencia a la vertiginosidad de la producción periodística, ya reseñada, exige, por parte de los equipos de IIPP, el desarrollo de competencias periodísticas en la producción de sus instrumentos comunicacionales, además de la disposición de recursos humanos capacitados para atender las demandas específicas que despliegan los periodistas, fundamentalmente una capacidad de respuesta que atienda a la urgencia de los ritmos de trabajo en medios y que conozca los cánones de administración de la información, las retóricas expositivas, los criterios de selección de datos, de declarantes, etc.

En relación con la imagen institucional, un elemento recogido en este estudio y que debe atenderse es la creciente proliferación de otros actores que, por su características y por el uso que los medios hacen de ellos, tienden a confundirse en el espacio mediático con los IIPP, generando un efecto de confusión y adulterando la especificidad institucional de estos, a la vez que constituyendo un actor en competencia por los mismos espacios en los medios. Nos referimos a las consultoras económicas y a las agencias destinadas a sondeos de opinión, sociometría, etc. Si en términos institucionales la diferencia es clara, en términos de su representación en el espacio mediático esto no es así.

Por último, cabe dedicar unas palabras a la implementación de recursos web por parte de los institutos, especialmente redes sociales. Si bien del análisis se desprende que la mayoría de ellos ha incorporado estos instrumentos, en términos comunicacionales estos parecen aún emplearse con fines de difusión unidireccional, cuando las posibilidades de interacción de estos dispositivos son su punto más fuerte. En este sentido, resulta interesante invitar a los IIPP a elaborar estrategias comunicacionales específicas

para estos soportes. Entre otras, tendientes a la evaluación del impacto de su incidencia en las poblaciones objeto, la captación de climas sociales que permitan enriquecer estratégicamente las políticas comunicacionales, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA

ADROGUÉ, G. y M. ARMESTO. “Aún con vida. Los partidos políticos en la década del noventa”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160, 2001.

ALSINA, M. *La construcción de la noticia*. Barcelona: Paidós, 1989.

BECERRA, M. “Medios de comunicación y sociedad en la Argentina”. En: *Boletín de la BCN*, N° 123, 2007.

BECERRA, M. y G. MASTRINI. *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

BECERRA, M. y G. MASTRINI. *Los monopolios de la verdad*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

BOURDIEU, P. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA, 1999.

BRAUN, M.; M. CHUDNOVSKY, N. DUCOTÉ y V. WEYRAUCH. “Lejos de Thinktanklandia: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo”. En: Garré, Adolfo y Ricardo Uña (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

BUSTAMANTE, E. (Coord.). *Hacia un nuevo sistema de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Editorial GEDISA, 2003.

CABRERO MENDOZA, E. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos

cultural y políticamente diferentes”. En: Acuña, C. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007.

CALETTI, S. *Elementos de comunicación*. Buenos Aires: Universidad Virtual de Quilmes, 2002.

CASTELLS, M. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CONTRIBUCIONES. “Medios de comunicación e intermediación política”. México: Fundación Konrad Adenauer / CIEDLA, N° 2, 1997.

COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS. Recommendation Num. R (99) 1, “Measures to Promote Media Pluralism”.

DADER, J. L. “La canalización o fijación de la agenda por los medios”. En: Muñoz Alonso, A. y C. Monzón. *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: EUDEMA, 1991.

DAHL, R. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

DAHL, R. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

DE MIGUEL, J. C. “Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia”. En: Bustamante, E. (Coord.). *Hacia un nuevo sistema de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Editorial GEDISA, 2003.

DUCOTÉ, N. “El desarrollo de algunas capacidades internas críticas para la incidencia efectiva de los *think tanks* en políticas públicas”. En: Garré, Adolfo y Ricardo Uña (Comp.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

- ESCOLAR, M.; E. CALVO *et al.* “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165, abril-junio, 2002.
- ESCUADERO CHAUVEL, L. “Espacio público y espacio de los medios. La agenda y las elecciones mexicanas”. En: *Cuadernos de Información y Comunicación*, Vol. 13, 2008.
- FERRY J.; D. WOLTON *et al.* *El nuevo espacio público*. Barcelona: GEDISA, 1998.
- GAETA, R.; N. GENTILE y S. LUCERO. *Aspectos críticos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: EUDEBA, 2007.
- GARCÍA DIEZ, F. “Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central”. En: *América Latina Hoy*, 27, 2001. Ediciones Universidad de Salamanca.
- GONZÁLEZ GARTLAND, C.; L. ALÉN, y R. ESPARIS. *Lecciones de derecho a la información y derecho de la información*. Buenos Aires: Colihue, 1993.
- HABERMAS, J. “Sobre el concepto de espacio público”. Cap.VII. En: Gili, Gustavo. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, 2002.
- IAZZETTA, O. “Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años 90 sobre la democracia”. En: Emiliozzi, Sergio; Mario Pecheny y Martín Unzué (Comps.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- LJPHART, A. “Typologies of Democratic Systems”. En: *Comparative Political Studies*, N° 38, abril, 1968.
- McCOMBS, M. y D. EVATT. “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting”. En: *Revista Comunicación y Sociedad*, N° 8, 1995.

- McGANN, J. G., Ph.D. (Dir.). *The Global Go-To Think Tanks. The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. Think Tanks and Civil Societies Program 2008. International Relations Program, University of Pennsylvania, Filadelfia, PA, Estados Unidos.
- MEDELLÍN TORRES, P. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- MEDVETZ, T. *Think Tanks as an Emergent Field*. The Social Science Research Council. Octubre del 2009. Versión online. <http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Ba2a2ba10-b135-de11-afac-001cc477ec70%7D.pdf>.
- MUÑOZ, A. y C. MONZÓN. *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: EUEDEMA, 1991.
- MURCIANO, M. “Poder económico e influencia social: los retos de la concentración mediática para la democracia”. *Revista Doxa de Comunicación*, N° 2, 2002.
- NAVARRETA VELA, J. P. “Sistema político mexicano: desarrollo y reacomodo del poder”. En: *Iberoforum. Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas*, año II, N° 6, 2008. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana A.C.
- NOVARO, M. (Comp.). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma, 2002.
- NUN, J. *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: FCE, 2000.
- O'DONNELL, G. *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Working Paper N° 222. Kellogg Institute, 1996.

- O'DONNELL, G. *Estado, democracia y globalización*. En: *Tareas Panamá*, N° 98, 1998.
- OSZLAK, O. "Estado y sociedad. ¿Nuevas reglas del juego?". En: *Revista Reforma y Democracia*, N° 9 de CLAD (Caracas).
- OSZLAK, O. (Dir.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984
- OSZLAK, O. y G. O'DONNELL. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES / Grupo de Trabajo sobre el Estado. CLACSO, N° 4. Buenos Aires, 1976.
- RIVAS, D. *et al.* "Los medios impresos en El Salvador: prensa escrita diaria, revistas, libros, publicaciones periódicas, semanarios. Editoriales. Historia y evolución". Seminario de Investigación. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Antiguo Cucatlán, 2005.
- ROGERS, E.; J. y D. BREGMAN. "The Anatomy of Agenda Setting Research". En: *Journal of Communication*, Vol. 43, 1993.
- SÁNCHEZ RUIZ, E. "Los medios y democracia en América Latina: El problema del huevo o la gallina". En: *Comunicación y Sociedad*, N° 20, enero-abril 1994. CEIC, Universidad de Guadalajara.
- SAPERAS, E. *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Barcelona: Ariel, 1987.
- SARTORI, G. *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamira Ediciones, 1994.
- THOMPSON, A. "Think tanks" en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires: CEDES, 1994.
- TORNOS MAS, J. (Coord.) *Democracia y medios de comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

TREJO DELARBRE, R. “¿Cultura política? De los medios a la mediatización”. En: *Pantalla*, N° 12, noviembre, 1997. México.

VALENCIA, F. *La prensa alternativa, la globalización y el derecho a la información* Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – FELAFACS, 2007.

CAPÍTULO 7

*Think tanks: los medios de poder en la Bolivia de Evo Morales**

Rafael Loayza Bueno¹

Universidad Mayor de San Andrés y Universidad Católica San Pablo, Bolivia

ABSTRACT

Este documento explora la correlación entre la producción de evidencia y conocimiento de *think tanks* con el proceso político boliviano desde 1985. El contexto que presenta el autor muestra dos ambientes de la producción política (ambiente de clase – ambiente étnico) que propician la existencia de dos proyectos discordantes de Estado (el neoliberal y el plurinacional). Desde su punto de vista, ambos proyectos, estimulados, primero, en el proceso de ajuste y el Consenso de Washington y, segundo, en el Foro Social Mundial, apelaron a *think tanks* vinculados explícitamente a partidos políticos afines, que produjeron evidencia y conocimiento que afectaron ciertamente a la legislatura y las políticas públicas en Bolivia a través de leyes y reformas constitucionales.

* Los editores agradecen de manera especial la valiosa contribución de Rafael Loayza Bueno en esta publicación.

1 Rafael Loayza Bueno. Master of Science en Teoría social y de la cultura de la universidad de Bristol, Inglaterra; y licenciado en Comunicación social de la Universidad Católica Boliviana (UCB). Profesor de “sociología” en la carreras de Historia, Sociología y Filosofía de la UMSA y de Ciencias políticas y Comunicación Social de la UCB.
E-mail: totoloayza@yahoo.es

RESUMEN EJECUTIVO

En la superficie, el rol del conocimiento y la evidencia en la arena política boliviana aparenta ser mínimo. Sin embargo, a lo largo de los años, la cooperación internacional ha invertido presupuestos importantes en el desarrollo de *think tanks* que producen ambos, conocimiento y evidencia. Este ensayo busca explorar la utilización y el impacto del conocimiento en la historia reciente boliviana, así como sus vínculos con las instituciones políticas. Explora, asimismo, el éxito de Evo Morales a través del apoyo de los movimientos sociales indígenas, y su relación con los *think tanks*.

Los indígenas bolivianos, que constituyen dos tercios de la población del país, han sido categorizados por el Estado (colonial o republicano), consecutivamente, como inferiores, ignorantes y pobres. Sin embargo, hasta la Revolución Nacional de 1952 su etnicidad no se había todavía politizado, pues estaba subordinada al conflicto por el trabajo, a su condición de clase. La bancarrota de la minería entre las décadas de 1960 y 1970 (y la pobreza crónica) gatilló una migración masiva de indígenas de los Andes centrales a las ciudades y al oriente boliviano, provocando una interacción social que terminó de tensionar políticamente a la sociedad boliviana, pues el ingreso está claramente diferenciado étnica y racialmente. Como resultado, la etnicidad empezó a cumplir un rol más preeminente en la socialización política, en especial con la implementación del ajuste estructural de la década de 1980 en respuesta a la crisis económica y las necesidades de las instituciones de Bretton Woods.

El nacimiento del Estado neoliberal se acompañó de la prohibición del cultivo de la hoja de coca, que es además un símbolo de pertenencia cultural entre las comunidades diferenciadas étnicamente. Consecuentemente, la penalización de la hoja de coca, que, junto al proceso de privatizaciones de los recursos naturales, se presentó ante los ojos de los movimientos indígenas como la enajenación del espíritu nacional, terminó construyendo sentimientos de aversión al sistema político y al Estado mismo, representado por una élite criolla. Ya que el sistema político no parecía representar los intereses de la mayoría indígena, entre 1991 y el 2003 la convulsión y la protesta sociales marcaron el rumbo de la política en Bolivia. Durante este período, los gobiernos eventuales iniciaron reformas que parecían más enfocadas en el conflicto laboral que en satisfacer las necesidades y urgencias del incipiente ambiente étnico. Sin embargo, los

grupos indígenas demandaban autodeterminación y soberanía políticas, antes que solamente empleo e ingreso. De manera fortuita, las reformas del sistema electoral de 1991 terminaron creando espacios de participación a las organizaciones sociales de corte indígena en los gobiernos locales e incluso en el Parlamento.

El movimiento indígena nació, entonces, como antagónico al neoliberalismo. En este contexto de conflicto, los *think tanks* desempeñaron un rol crucial a la hora de ensamblar ideológicamente a las organizaciones en contienda a través de la producción de conocimiento y evidencia. Inspiradas en el Consenso de Washington, una serie de organizaciones como Fundación Milenio, FUNDEMOS, UDAPE y el PRONAGOB (estos dos últimos considerados *think tanks* gubernamentales) ayudaron a legitimar la agenda del Estado neoliberal y, más específicamente, proveer ayuda técnica a la legislatura. Muchas de estas organizaciones tuvieron vínculos explícitos con los partidos políticos. Similarmente, el despegue de la etnicidad política promovió el nacimiento de *think tanks* de apoyo a los movimientos indígenas tales como el CEJIS y el CEDLA. Igualmente, estas organizaciones produjeron y comunicaron evidencia y conocimiento para apoyar las demandas de los movimientos sociales, suministrando capacitación y financiamiento para el desarrollo del Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos (IPSP), que es el fundamento del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales. Los *think tanks* de ambos períodos históricos tuvieron un impacto significativo en el proceso de reformas constitucionales desde 1991.

La cooperación internacional jugó un papel primordial en apoyar la producción de conocimiento relevante. Los *think tanks* neoliberales recibieron financiamiento del Banco Mundial, el FMI, el BID y la CAF, mientras los que apoyaron a los movimientos indígenas recibieron cooperación de innumerables donantes europeos y el Foro Mundial Social. Y así como Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz proveyeron asesoramiento durante la era neoliberal, celebridades académicas como Antonio Negri y Michael Hardt llegaron a Bolivia para apoyar el proyecto del Estado plurinacional de Evo Morales.

Los *think tanks* han tenido verdadera influencia en Bolivia desde 1985, pero gracias exclusivamente a sus conexiones con los partidos políticos, movimientos sociales y gobierno. Consecuentemente, y ya que están subordinados al interés político, pueden ser clasificados como actores cruciales del proceso boliviano.

PRÓLOGO

Cuando Enrique Mendizábal me pidió estudiar el papel que la producción de conocimiento y evidencia cumple en influenciar la legislatura boliviana, mi primera reacción fue de escepticismo y duda. A primera vista, parecía que la investigación no tendría en realidad ninguna responsabilidad en el proceso de las políticas públicas. Las razones de mi prejuicio se basaban en las constataciones generales que se tiene sobre Bolivia: instituciones estatales frágiles e inestabilidad política. Todo parecía indicar que el proceso de las políticas públicas era manejado por la intuición y el cálculo político, y que, en general, la evidencia y el conocimiento, generados por los procesos serios de investigación, no tendrían cabida en la política boliviana. Asimismo, era también evidente que la cooperación internacional había invertido, a lo largo de los años, millones de dólares en financiar *think tanks* orientados, precisamente, a la producción de conocimiento y evidencia. Consecuentemente, mis esfuerzos se enfocaron, en un inicio, en rastrear adónde se había ido tamaña producción y cuáles eran sus vínculos –si es que existían, para empezar– con las instituciones públicas y la política. Sin embargo, a medida que mi investigación fue desarrollándose, se volvió evidente que el conocimiento y la evidencia, producidos por una variedad de *think tanks*, estaban profundamente entrelazados con el proceso político boliviano. Al final, pude constatar que su influencia no solo afecta al proceso de gobierno, sino también al debate político y a la estructura que ha cambiado los paradigmas políticos y sociales en la última década. Este ensayo cuenta esa historia.

I. INTRODUCCIÓN

En el 2005, Evo Morales –un aimara de los Andes centrales bolivianos– fue distinguido como Presidente de la República, aun cuando caracterizaba personalmente los mores de la segregación y la exclusión indígena. Morales conquistó la Presidencia con el apoyo de movimientos sociales organizados alrededor del Instrumento Político de Soberanía de los Pueblos (MAS – IPSP). El genotipo del Presidente contrastaba ciertamente con el de quienes lo habían precedido en el cargo, incluso desde la fundación de la República en 1825, y mostraba el final de un largo recorrido desde la Colonia española y la República temprana, en el que el indígena había

sido apartado del bienestar y la representación política. Aunque el rol de los movimientos sociales fue crucial en el encumbramiento de Morales, no fue la única variable que produjo su éxito político. La inversión millonaria de la cooperación internacional en desarrollar *think tanks* para mejorar el proceso de toma de decisiones (a través de la investigación) ha cumplido también su parte. La intención de este ensayo será, precisamente, explorar el rol de ambos, movimientos sociales y *think tanks*, en el encumbramiento de Morales en el poder político. Para tal propósito, estudiaremos las relaciones entre estos actores, pero a través del contexto del ambiente social y político de Bolivia.

Entenderemos por “movimientos sociales” a las simples agrupaciones de individuos que negocian el conflicto con el Estado a través de la acción colectiva, y a los “*think tanks*” como organizaciones o grupos de individuos que producen investigación primordialmente con el afán de asesorar el proceso de las políticas públicas. Por lo tanto, los *think tanks* incluyen un rango de diferentes actores y no son necesariamente organizaciones. Pueden estar insertos en las instituciones de la sociedad civil (lo que incluye claramente a las ONG), organizaciones de investigación de políticas públicas, centros corporativos de investigación, institutos de investigación gubernamentales, individuos expertos que asesoran al gobierno (consultores), universidades y centros de investigación independientes.

En lo referente a la metodología, este ensayo se basa en: (1) documentos oficiales e investigaciones académicas sobre la historia política de Bolivia; (2) entrevistas a dos miembros orgánicos del MAS y la oposición (PODEMOS), a un investigador participante que ha trabajado en la Asamblea Constituyente del 2006; y (3) la experiencia del autor como senador suplente en el período constitucional 2006-2009.

Este ensayo está dividido en tres secciones. Para entender el contexto que generó los estímulos del ambiente social para la producción de conocimiento y evidencia en tiempos recientes, la primera sección describe la relación entre el Estado boliviano, en sus versiones colonial y republicana temprana, y los pueblos indígenas. La segunda sección detalla y explica los dos distintos ambientes de la producción de conciencia política que determinaron el curso del poder en Bolivia. Esta distinción se plantea desde las contradicciones de clase postrevolucionarias, hasta las contradicciones étnicas de la Bolivia contemporánea, como la fuente de producción no solamente de la conciencia política de los electores sino del carácter del conocimiento y de la evidencia producidos por los *think tanks*, y, por lo

tanto, de su influencia en el gobierno y la legislatura. La tercera sección explora el papel de los *think tanks* en los períodos del neoliberalismo y el plurinacionalismo, sus conexiones con el espíritu de las doctrinas de gobierno inspiradas por el Consenso de Washington y el Foro Social Mundial, y sus nexos con la política y el proceso de gobierno y legislatura. En el camino, describiré cómo los distintos ambientes sociopolíticos crearon distintas demandas de conocimiento que fueron atendidas por el trabajo de los *think tanks*, y cómo esta producción terminó influenciado seriamente las políticas públicas, el gobierno y la legislatura.

II. AMBIENTE SOCIOPOLÍTICO

Bolivia es el país más pobre de América del Sur. Existen 10 millones de bolivianos, y 67 por ciento de ellos tienen una economía de subsistencia. El producto bruto interno es de 20.000 millones de dólares y el 2009 el crecimiento alcanzó un modesto 2,8 por ciento. Aun así, la inflación es razonable y el PBI per cápita es el más bajo de la región: 1.940 dólares (The Economist Intelligence Unit Limited [EIU] 2009).

Bolivia tiene la población indígena más vasta del continente, pues el censo del 2001 mostró que el 62 por ciento de sus ciudadanos se autoidentifica, con una de las 36 etnicidades que existen en el país. El aspecto más político de la exclusión en Bolivia establece correlaciones entre etnicidad y pobreza, pues si 58,6 por ciento de la población no tiene satisfechas las necesidades básicas, el 90 por ciento de ellos pertenecen a las comunidades étnicas. Las correlaciones inversas afectan a la población criolla de la misma manera; de acuerdo con el Banco Mundial, los bolivianos no indígenas, que conforman el 38 por ciento, controlan el 70 por ciento del ingreso (De Ferranti *et al.* 2003). Consecuentemente, la inequidad social en Bolivia está diferenciada étnica y racialmente, y es una derivación de tres momentos específicos de su historia. Consecutivamente, el Estado –en sus versiones colonial, republicana y postrevolucionaria– ha impuesto categorizaciones que le han dado forma a la diferenciación, produciendo exclusión y segregación.

(1512) El primordialismo Borbón.- El colonialismo español estableció en 1512 que los indígenas de América podían ser objetos de sujeción, pues en la percepción del poder político no eran considerados civilizados. Esta circunstancia tuvo inmediatas consecuencias en las relaciones sociales,

haciendo que los miembros de las comunidades étnicas fueran considerados “habitantes de segunda clase” en las jerarquías sociales. La base de la economía en los territorios hoy considerados Bolivia eran la agricultura y la minería sustentadas por la fuerza de trabajo de la servidumbre. Invariablemente, la noción de “inferioridad” definió a lo “indígena” y fue la fuente dominante de la interacción social (económica, política y cultural) durante un período de más de trescientos años.

(1826) La primera constitución.- Luego de la guerra hispanoamericana de independencia (1809-1825), los españoles nacidos en América consiguieron una hegemonía directa sobre su casta (sobre el derecho a la administración del poder político) y la mano de obra indígena, y en el proceso llegaron a ser “criollos”, diferenciados del resto de la población no por ser descendientes de los españoles sino por ser blancos.

Aunque el movimiento libertario de Simón Bolívar abolió la esclavitud y la servidumbre, impuso en su lugar el voto calificado. La Constitución de 1826 declaraba que aquellos ciudadanos que podían certificar una renta y acreditar educación eran los que tenían derecho al sufragio. Irremediablemente, luego de siglos de servidumbre, quienes no tenían formación ni ingreso eran los descendientes de las comunidades que habían sido descalificadas por las leyes de Burgos. Como resultado forzoso, los pueblos indígenas fueron restringidos en el estatus de su ciudadanía, puesto que la ley obstruía sus derechos a la representación y participación política. Aunque la Constitución no negaba explícitamente estos derechos, las implicaciones de ese artículo tuvieron un impacto directo en el estatus civil de los indígenas.

Tal y como lo hicieron los colonizadores españoles, la élite criolla buscó “civilizar” a los indígenas bajo la apreciación de que sus prácticas culturales, economía de subsistencia y colectivismo parecían ser un obstáculo al progreso nacional, siempre comparado con las naciones del hemisferio norte. Con el afán de terminar con la servidumbre, el Estado republicano del siglo XIX trató de abolir el *ayllu* a través del proceso de la “exvinculación”, y demandó a las comunidades indígenas registrar la propiedad de manera alienable. Como consecuencia de aquello, el Estado terminó transfiriendo la tierra de manos de los señores feudales españoles a los terratenientes criollos. Los resultados fueron devastadores para las comunidades agrarias de Bolivia, puesto que una nueva élite rural fue creada y las comunidades étnicas se vieron forzadas a una nueva forma de explotación laboral: “el ponguaje”. La tierra pasó de las manos de los

españoles a los criollos, tal como el ejercicio del poder, y los indígenas siguieron sometidos a la servidumbre.

El sostén económico de la novel República boliviana seguía bajo la matriz de la agricultura y la minería, en la que las empresas privadas cumplían un rol y el Estado no tenía hegemonía directa sobre el desarrollo de la economía. En este contexto, la noción social de la “inferioridad” indígena, consecuencia del estatus civilizatorio otorgado por el primordialismo Borbón, mutó hacia la noción de “ignorancia”, que está en este caso atada a la edificación de una consciencia disciplinaria y a un sistema de creencias y doctrina del orden social. Dicho de otra manera, cuando la ley señala desde su institucionalidad a los ciudadanos como “ignorantes”, el prejuicio se transforma en “juicio” y se construye convencionalmente en las dos comunidades, la dominante y la segregada.

(1952) La Revolución Nacional.- En 1952, trabajadores mineros, junto a un conjunto de activistas políticos, tomaron el control del país en el proceso de la Revolución Nacional, levantando las banderas del nacionalismo republicano (venido a menos luego de la derrota de la guerra del Chaco en 1935) y acusando a la oligarquía minera de enajenar la riqueza nacional a potencias extranjeras y a sus propios bolsillos.

Este período eliminó el voto calificado y el ponguaje. La reforma agraria y la nacionalización de las minas fueron los logros principales. La reforma agraria estableció los medios por los que las comunidades indígenas pudieron recuperar las tierras usurpadas por los terratenientes. Si bien el nuevo régimen abasteció de tierras a las comunidades indígenas, no les brindó desarrollo ni prosperidad. Los campesinos podían labrar, sembrar y comercializar sus productos, pero no hipotecar, alienar o vender la propiedad. Aunque la Revolución Nacional entregó tierras a las comunidades étnicas, no les entregó los aparejos para su desarrollo económico y las encadenó, fortuitamente, a una economía de subsistencia. Y es que el proceso de 1952 equivocó el diagnóstico del problema boliviano, al enfocarse en combatir el “latifundio” en lugar de la “pobreza”. La Ley de Reforma Agraria no entregó la propiedad jurídica de la tierra, pues su misión era impedir la concentración de propiedad en pocas manos, fundándose en la presunción de que la condición de extrema pobreza de las comunidades campesinas volcaría a los indígenas a vender sus tierras (Loayza 2010).

La Revolución Nacional no tuvo como prioridad los asuntos indígenas. La estructura napoleónica a través de la que se irradiaban los mecanismos

del poder siguieron centralizados en el Presidente (Abercrombie 1998). La conducción económica era la producción minera controlada enteramente por el Estado y la agricultura mutó de semiindustrializada a de subsistencia. Tal como ocurrió en el pasado, a las categorizaciones de “inferioridad” y de “ignorancia” se les sumó la que construyó la diferenciación social de la modernidad: la de “pobreza”. De acuerdo con el Banco Mundial, existe una correlación entre etnicidad y clase social, ya que el 90 por ciento de los indígenas viven bajo la línea de la pobreza (De Ferranti *et al.* 2003). En términos políticos, la distinción de clase se correlaciona con la identidad étnica de los sectores en desventaja social.

POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Los tres momentos de la trayectoria histórica de Bolivia, que han etiquetado a las comunidades étnicas consecutivamente de “inferiores”, “ignorantes” y “pobres”, resultaron en pobreza económica, un sentido de exclusión social y una conciencia de despojo político. La pobreza tiene rostro étnico y la política esta instituida a través de fundamentos raciales.

Luego del proceso de 1952, las matrices económicas siguieron siendo extractivas: el Estado controlaba los recursos minerales, más la incorporación de la riqueza hidrocarburífera a partir de la década de 1960. Si bien al principio su explotación fue cedida a capitales privados de corporaciones inglesas, el petróleo y el gas pasaron rápidamente a propiedad del Estado en 1969, pues parte de los aprendizajes del “movimientismo” dictaban que la doctrina del “nacionalismo” estaba en el control estatal de los recursos naturales.

A finales de la década de 1970, el derrumbe de los precios de los minerales, la falta de inversión en el sector petrolero y la administración deficiente de los gobiernos militares (1969-1982) llevaron a una recesión económica que terminó en hiperinflación. El déficit fiscal incontrolable mostró que el Estado era incapaz de administrar los recursos naturales (tales como la minería y el gas), torciendo en esta revelación la autoridad del Estado nacional para difundir los imaginarios de pertenencia. La mayoría de las compañías estatales, especialmente en el área de los recursos no renovables, estaban en bancarrota. Es cierto que la Revolución Nacional construyó nacionalismo basado en la misión del Estado de controlar la riqueza nacional (y así distribuir sus beneficios), pero la dictadura militar

volcó en las demandas de democracia el camino hacia la cohesión, pues el autoritarismo castrense había excluido a las masas nacionales de su derecho a la autodeterminación.

Entre 1985 y 1993, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue capitalizado con recursos extranjeros (estadounidenses, franceses, británicos y españoles, principalmente) y la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), cerrada por quiebra técnica, con lo que se entregó la minería a consorcios privados (muchos extranjeros) y a las cooperativas comunitarias. La famosa relocalización de 1986, que fue prácticamente un despido masivo de mineros, y las migraciones cada vez más fuertes del campo a la ciudad, empezaron a formar una conciencia paulatina que responsabilizaba al Estado del despojo social. Si bien las construcciones simbólicas del proceso de 1952 estaban siendo lesionadas (puesto que el nacionalismo boliviano todavía dictaba el control estatal de la riqueza), la consideración del autoritarismo militar reciente (fundamentalmente de los procesos de Hugo Banzer y Luis García Meza) priorizaba la necesidad de la democracia en el imaginario de pertenencia.

A medida que la democracia se asentaba, los problemas de pobreza ejercieron fuerza por sobre las consideraciones políticas de la nacionalidad (particularmente sobre la democracia y su sistema político). Es así como el período 1991-2003 ha sido definido como una etapa de protestas en la que la vanguardia indígena empezó a demandar reconocimiento político, pues la falta de inclusión de los indígenas en la toma de decisiones (y la lenta reversión de los indicadores de pobreza) terminó imponiendo el prejuicio de que la República y, finalmente, la democracia eran un proyecto para las élites criollas.

Como consecuencia, en 1996, el Estado boliviano empezó a abrir canales de participación que ayudaron a los indígenas a tomar parte en la política municipal (la Ley de Participación Popular). Pero las comunidades étnicas luchaban por algo más que el reconocimiento mediano de la representación o las políticas públicas que se les ofrecía; las demandas de tierras y soberanía económica estaban acompañadas por un sentido profundo de avivamiento étnico que requería reconocimiento cultural y ejercicio del poder político.

La identidad cultural (étnica) empezó a ser el elemento de unidad que abonó el camino hacia un nacionalismo que demandaba otra vez propiedad de los recursos naturales (tal como la doctrina de la Revolución Nacional) y extranjerizaba a la administración del Estado que había puesto la riqueza

en manos de las transnacionales (como la oligarquía minera), pero además aderezado por un elemento simbólico que convocaba a las comunidades étnicas. Puesto que la hoja de coca simboliza profundamente la cultura étnica (especialmente entre quechuas y aimaras), los esfuerzos del gobierno por luchar contra el tráfico ilícito de drogas a través de la Ley 1008, etiquetando a la hoja de coca como “sustancia controlada”, fecundó un nacionalismo divorciado de los “criollos”, de quienes los indígenas estaban separados por el *acullicu*.

Desde 1991, la representación simbólica de la hoja de coca estableció un sentimiento profundo de parentesco entre los grupos étnicos en Bolivia, pero tenso con los sentimientos nacionales de los no indígenas. Consecuentemente, el Estado (visto como administrado por los “criollos” en exclusividad) empezó a ser percibido como ajeno a los intereses de la mayoría y al servicio de potencias extranjeras. La distribución nivea del poder político ayudó a colocar estos prejuicios. La denominada “democracia *k'ara* (blanca)” y el Plan Dignidad (1997) penalizaban en la práctica un símbolo nacional, y los bolivianos descendientes de los españoles empezaron a ser percibidos como forasteros por la mayoría indígena. Invariablemente, entre 1993 y el 2003, hubo un choque virulento contra las políticas que buscaban definir las relaciones entre el Estado y las comunidades étnicas de Bolivia. Evo Morales alcanzó gran notoriedad al ser el Ejecutivo de las Federaciones de Cocaleros del Trópico de Cochabamba.

En octubre del 2003, los movimientos sociales echaron del gobierno al ganador de las elecciones del 2002, en una de las explosiones de violencia social más fuertes de las que el país haya tenido memoria desde los levantamientos de 1952. Primero, el proyecto LNG Pacific (de exportación de gas a California) despertó sentimientos profundamente chauvinistas, pues el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada propuso exportar la riqueza por puertos chilenos: por los puertos del enemigo histórico de Bolivia. Dado que los recursos hidrocarbúricos estaban en manos de las transnacionales extranjeras, estos acuerdos terminaron mostrándose como la enajenación última de la riqueza nacional de una élite política, esta vez racialmente distinguible.

Dos años después, con una plataforma política étnicamente politizada, Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) dieron el batacazo al *establishment* político al ganar las elecciones el 18 de diciembre de 2005 con 53,4 por ciento de los votos. Morales empezó a gobernar con medidas populistas radicales que terminaron de acentuar las diferencias con el oriente

del país, y convocó a la nacionalización de los hidrocarburos, a una reforma total de la Constitución en agosto del 2006, a la siembra despreocupada de la hoja de coca y a la expulsión de la DEA estadounidense.

Al final, las representaciones simbólicas de la coca, acompañadas por el empoderamiento político de los indígenas –que creó tensiones raciales hacia las élites blancas–, empezaron a construir un nuevo sentimiento de pertenencia nacional, inequívocamente vinculado a la identidad étnica y en profunda contradicción con el proyecto nacional republicano de los “criollos”.

III. CAMBIO DE AMBIENTE SOCIOPOLÍTICO (DE LA CONTRADICCIÓN DE CLASE A LA DE ETNICIDAD)

Las bases de la política boliviana cambiaron de las contradicciones de clase a las contradicciones fundamentadas en las tensiones étnicas, gracias a la emergencia de los movimientos sociales indigenistas y a la globalización. Por “ambiente”, me refiero al contexto sobre el que la adherencia política y la preferencia electoral son establecidas. Este cambio de contexto resultó de los nuevos paradigmas de “la comunidad de sentimiento nacional” (Weber 1946). La noción weberiana de esta “colectividad emotiva” se refiere al sentido de pertenencia que es compartido por los miembros de una comunidad boliviana, que afecta a la representación política y la participación. Es decir que la etnicidad y la racialidad están cumpliendo un rol más importante en la política del que tuvieron en el pasado.

DE LA CONTRADICCIÓN DE CLASE A LA CONTRADICCIÓN RACIAL

Analizaremos en primera instancia cómo la atmósfera del conflicto social mutó de acuerdo con las trayectorias históricas en dos diferentes ambientes de producción de la socialización política (del sistema político a los movimientos sociales). Estos contextos específicos crearon diferentes conciencias políticas entre los bolivianos, que cambiaron la manera en la que la participación y representación, así como el gobierno, eran conducidas.

(1) Ambiente de clase.- Dado que la clase era aún más importante que la etnicidad para el ajuste de la socialización política entre 1952 y 1970, caracterizaremos este período como basado (predominantemente) en el conflicto por el trabajo.

Luego de la Revolución Nacional, la concepción subjetiva de los actores respecto a su locación de clase estaba acumulada por la trayectoria histórica previa del tránsito de una sociedad agraria de terratenientes y pongos, hacia una sociedad capitalista de burgueses y proletarios (con la mayoría de sus emprendedores privados sumidos en la economía de subsistencia agraria). De ahí que la doctrina de la Revolución Nacional fue la “alianza de clases”. El indígena era en general campesino, por lo que su condición económica disimulaba su etnicidad. Asimismo, el proletariado no estaba exclusivamente constituido por campesinos, sino por mineros (por lo general, mestizos) y obreros que constituían la vanguardia política del conflicto. En este período, la preferencia electoral se establecía por la formulación de una conciencia proletaria de intereses comunes entre campesinos, mineros y obreros (indígenas, mestizos y blancos) en oposición a los miembros de la burguesía nacional.

Dado que ambas comunidades (la indígena y la no indígena) estaban establecidas en las áreas rural y urbana, respectivamente, las diferencias étnicas no se vivían a través de la interacción pública rutinaria de la urbe. Esta circunstancia ayudó a reducir las categorizaciones raciales y subordinar la tensión étnica a la lucha de clases. Por otro lado, la Reforma Agraria y el voto universal de 1952 también disminuyeron la conciencia étnico-racial y ayudaron a los indígenas a coexistir con los criollos alrededor de la causa de la Revolución Nacional. Si bien, al principio, en el Estado agrario, la división de clases no era la fuente primaria de organización social, el tránsito hacia el capitalismo hizo de la clase social (y su pluralidad étnico-racial) el instrumento de la política (Giddens 1984).

En este período, la conciencia política de los pueblos indígenas estaba crucialmente relacionada con sus identidades campesinas en busca de tierra y bienestar, antes que con su conciencia étnica. Esto es probablemente la razón por la cual la Confederación Sindical de Campesinos de Bolivia (el sindicato de los indígenas por excelencia) recién se estableció en 1976, 24 años después de la Revolución Nacional. En consecuencia, antes de la década de 1970, la preferencia electoral y la adhesión política estaban basadas en la conciencia de clase.

(2) El ambiente étnico.- La bancarrota de la industria minera (que disminuyó la demanda agregada y redujo la inversión pública), más el desarrollo de una economía agraria de subsistencia y las variaciones climáticas que trajeron sequía en los Andes centrales, llevaron a un enorme proceso de migración interna entre las décadas de 1970 y 1980, cambiando la

distribución de la población rural y urbana de un 35 por ciento urbano y 65 por ciento rural, en 1976, a la inversa exactamente en el 2001: 65 por ciento urbano y 35 por ciento rural (Censo 2001). Ya que en el campo habitaban principalmente las comunidades indígenas y en las ciudades, los descendientes de los españoles, la migración interna fue el contexto primario para la formación de identidades étnicas en Bolivia, pues los migrantes establecieron diferenciación en la interacción pública rutinaria en las ciudades del eje (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

Dado que los procesos migratorios no eran planificados, los migrantes indígenas empezaron a constituir las zonas periurbanas de las ciudades del eje (particularmente en El Alto de La Paz), donde las condiciones de vivienda eran las más precarias y carecían de suministro de servicios básicos. Por un lado, coparon la demanda de empleo no calificado y, por el otro, constituyeron comunidades de lenguaje, ascendencia y cultura distinguibles. Como consecuencia de una más intensiva y frecuente interacción, acompañada de la distribución diferenciada del ingreso y del poder político, se produjo el desarrollo de una tensión étnica y racial entre las comunidades indígenas y los criollos.

No pasó mucho tiempo para que la base de identidad racial —en tensión por lo expuesto— se ideologizara y terminara por encrespar asimismo el ambiente político; desde la década de 1970 hasta el presente, los movimientos étnicos tomaron el segundo contexto. A este lo llamaremos “ambiente étnico”.

En la Bolivia de hoy existe un conflicto entre movimientos sociales opuestos: los criollos dominantes, que se han apropiado históricamente del bienestar y los recursos, y las comunidades indígenas, que tratan de recuperar estas prerrogativas. Ya que el bienestar se disfruta de manera diferenciada de acuerdo con el origen étnico y que las consecuencias sociales y económicas causan inequidad de clase, el Estado es visto como el responsable de las desventajas sociales. Consecuentemente, en la Bolivia compleja el cambio social no viene simplemente con las políticas públicas por una simple razón: es forzado por el conflicto entre movimientos sociales y el Estado. Ya que el imperio de la ley no entrega derechos equilibradamente, las protestas y la convulsión social son los caminos para afinar el orden social.

El segundo ambiente del conflicto social (étnico) ha cambiado dramáticamente el eje de la política en Bolivia. Cuando los movimientos laborales manejaban la cultura política, los partidos tenían la capacidad

de representar a los grupos étnicos, ya que la etnicidad era simplemente un elemento de la clase social –lo que básicamente significa que el salario era fuente de preocupación de todas las unidades sociales más allá de su identidad– y la condición de clase podía estar sujeta a negociación política en desmedro de la tensión racial.

El ambiente étnico empujó a los indígenas a asumir una conciencia política respecto de su ideología nacional, cuando fueron un peldaño más, identificándose a sí mismos como los ocupantes originales de la tierra que desearían que preserve su herencia cultural. Este paso adicional consiste en la afirmación de una relación especial con el Estado, basada en una serie de prerrogativas. Estas ventajas usualmente comprenden derechos inherentes al autogobierno y a la soberanía (Fleras y Elliot 1992). Como consecuencia de aquello, los movimientos indígenas iniciaron una amplia construcción de conciencia étnica desde 1991 hasta el 2005, ya que el sistema político tradicional no era capaz de representar sus intereses tan bien como los movimientos sociales. El resultado dejó a los partidos políticos tradicionales distribuyéndose el voto entre las comunidades criollas, que no pasan del 40 por ciento, cuando en el pasado acumulaban más de 70 por ciento de la representación, y a los movimientos sociales como baluartes de las demandas sociales de los pueblos indígenas.

IV. *THINK TANKS* Y PODER POLÍTICO

Sin embargo, los movimientos sociales, en la representación de distintas y a veces contradictorias demandas, no podían articular un aparato político como el del MAS solamente con su existencia. Por un lado, los movimientos indígenas estaban dispersos políticamente (cada uno representaba un *set* específico de demandas y necesidades) y, por el otro, aislados en su capacidad de producir el discurso y conocimiento capaz de sostener sus demandas en la esfera pública. Esta contingencia se dio básicamente como resultado de su falta de educación y recursos económicos, producto de su condición social de pobreza. Así es como *think tanks* de diversa orientación e interés (especialmente organizaciones de derechos humanos y consultoras en temas de tierra, agricultura y gobierno) cumplen un rol muy importante en la generación de conocimiento, entrenamiento y provisión de financiamiento económico a las organizaciones sociales. La primera voz uniforme de los movimientos sociales se formó alrededor de la idea

de convocar a una asamblea constituyente para reformar totalmente la Constitución. La primera vez que esta reivindicación fue escuchada fue en 1991, con la marcha por la tierra y territorio de los indígenas del oriente de Bolivia. Diversos *think tanks* cumplieron un papel crucial en darle forma y socializar esta demanda.

Organizaciones de asesoramiento y defensa de la tierra, agricultura y gobierno, tales como CENDA, CEPAS-CARITAS, CEJIS, CESA, Agua Sustentable, Fondo Indígena, Programa NINA y CEFREC, pudieron sintetizar las demandas de los pueblos indígenas en la demanda común de la reforma total de la CPE a través de una asamblea constituyente, mediante la creación del “pacto de unidad”, que básicamente consistía en una red de organizaciones sociales tales como CIDOB, CONAMAQ, CSUTCP, APG, CSCB, FMCBBS, CPESC, CPEMB y MST. Estas organizaciones elaboraron el lenguaje político desde 1991, que imbricaba lo “indígena-originario” en la jerga política.

En términos de las demandas y producción de conocimiento, el ambiente étnico es ciertamente diferente al de clase. En general, el ambiente de clase produjo demandas sobre asuntos de corte macroeconómico tales como empleo y comercio internacional antes del ajuste de 1985. Después, el neoliberalismo tomó el lenguaje de la legislatura y empezó a crear solicitudes de conocimiento y evidencia crucialmente relacionadas con las fórmulas del Consenso de Washington, en aras de transformar el capitalismo de Estado boliviano en un capitalismo de mercado. La estabilidad macroeconómica y las fórmulas para garantizar la estabilidad política a través de la democracia de pactos fueron las políticas de Estado durante los últimos veinte años. Consecuentemente, el ambiente de clase produjo un rango de demandas de conocimiento específico, que se fundamentaban significativamente en la salud de la economía y la preservación de la gobernabilidad.

El ambiente de clase tuvo sus *think tanks* conectados abiertamente con partidos políticos que produjeron conocimiento experto basado en el modelo económico y la gobernabilidad. Las organizaciones más relevantes del período fueron la Fundación Milenio, que estaba vinculada al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y auspiciada con fondos de la cooperación internacional (Konrad Adenauer Stiftung y American National Endowment for Democracy), y FUNDEMOS, básicamente ligada a Acción Democrática Nacionalista (ADN) y financiada por la fundación alemana Hanns Seidel Stiftung. Tanto el MNR como la ADN siguieron las directrices del Consenso de Washington entre 1985 y el 2002 (el MNR

en coaliciones en 1985-1989 y 1993-1997; y la ADN en 1989-1993 y 1997-2002). En este período, los *think tanks* no solamente suministraron conocimiento relacionado con las demandas del ajuste y de la democracia pactada, sino también recursos financieros para producir evidencia relacionada con escenarios de preferencia electoral.

Sin embargo, las demandas de conocimiento requeridas por el neoliberalismo no estaban en línea con los deseos y las necesidades de los movimientos sociales, puesto que fueron encajadas por las necesidades del proceso de ajuste y la lucha estructural contra la inestabilidad macroeconómica (la hiperinflación de 1982). En este caso particular, instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) fomentaron en el Ejecutivo y Legislativo la idea de invertir parte de sus presupuestos en la producción de conocimiento relacionado con los requerimientos del ajuste. Algunos de estos fondos fueron usados para instalar *think tanks* en la propia estructura gubernamental, tal el caso de la Unidad de Análisis de Políticas Socioeconómicas (UDAPE), en 1984, y el Proyecto Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB), en 1997.

La UDAPE fue utilizada como la fuente de conocimiento y evidencia usada en el Legislativo y el Ejecutivo entre 1984 y el 2003, influenciando la producción de políticas tales como el decreto de estabilidad macroeconómica, obviamente a tono con las demandas del Consenso de Washington de constreñir el rol del Estado en la economía. El Decreto 21060 (1985), que fue el instrumento ejecutivo crucial para modificar el capitalismo de Estado boliviano hacia el capitalismo de mercado, en aras de detener el proceso inflacionario y cortar el déficit fiscal, fue en realidad una de las primeras producciones de la UDAPE, que fue organizada y asesorada en su génesis por el novel economista de Harvard Jeffrey Sachs, contratado por el Banco Mundial para resolver la crisis boliviana. Después del Decreto 21060, casi todas las políticas económicas fueron producidas y supervisadas por los analistas de la UDAPE. Las leyes 1732 de Pensiones y 1454 de Capitalización fueron sus producciones más notables. Pero cuando el ajuste parecía insuficiente para restringir la inequidad social, el Banco Mundial y la UDAPE trajeron a otra celebridad para redundar “ajustando el ajuste” en el 2000. Joseph Stiglitz acompañó la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) en el 2002.

Si la UDAPE se estableció al principio del proceso de ajuste neoliberal, cuando el declive del ambiente de clase estaba marcado –aunque

la conciencia étnica todavía sin la fuerza para manejar la agenda de las políticas públicas—, el PRONAGOB apareció en los momentos en que los movimientos sociales estaban acaparando la representación social, casi como un intento descorazonado del sistema político tradicional de impedir las convulsiones sociales. A consecuencia de un reporte del BID (Constance 2000) que establecía que “la confianza pública y el reconocimiento de la capacidad representativa del Congreso habían caído dramáticamente” y que “la habilidad legislativa de producir respuestas efectivas del sistema político estaba en cuestión”, en 1997 fue creado el PRONAGOB con un presupuesto de 3.438.500 dólares, producto de un préstamo del BID.

Acompañando las reformas económicas, el PRONAGOB se enfocó en otro de los problemas del ajuste, los pactos de gobernabilidad y la legislación dentro del sistema multipartidario, que se supone asegurarían el proceso de estabilidad, y cómo las coaliciones podían constituir mayorías para aprobar leyes; en lugar de analizar las formas en las que las demandas sociales estaban siendo representadas. El PRONAGOB fue creado con el objetivo de proporcionar apoyo profesional a las comisiones legislativas, contratado consultores externos, nacionales o extranjeros, que tenían la función de suministrar conocimiento y evidencia a los parlamentarios electos del Congreso boliviano, y así mejorar la calidad de la legislación. Pero, al final, el PRONAGOB terminó transformándose en un *think tank* que produjo conocimiento sobre los procesos históricos de las coaliciones políticas y cómo estas afectaban la legislatura, probablemente como resultado de la demanda del sistema de asegurar la gobernabilidad en los momentos en los que los movimientos sociales creaban inestabilidad política.

Como se puede ver, los *think tanks* del ajuste trabajaron de forma cercana con el proceso legislativo, proporcionando a los partidos conocimiento para mejorar el gobierno y la representación congresal, y para generar la estabilidad económica capaz de preservar las reformas de 1985. Con este propósito, los *think tanks* empezaron a reclutar profesionales reconocidos en sus equipos, la mayoría de ellos con estudios en los Estados Unidos, el Reino Unido y universidades latinoamericanas. Muchos de los analistas principales asumieron cargos clave en el proceso de las políticas públicas. Por ejemplo, algunos directores de la UDAPE eventualmente resultaron ministros de Hacienda o Economía y otros, luego de concluidas sus funciones, terminaron trabajando en el Banco Mundial, el BID y la CAF (José Luis Lupo, Ramiro Cavero, Alberto Leyton, Ronald MacLean y Enrique García, entre otros). Asimismo, Hugo Banzer y Jorge Quiroga

fueron los directores ejecutivos de FUNDEMOS y Gonzalo Sánchez de Lozada, director ejecutivo de Milenio, antes de ser presidentes de Bolivia. Otros directores ejecutivos de Milenio fueron ministros de Economía y notables miembros del Congreso. El desarrollo político del Consenso de Washington creó ciertamente una generación de líderes influyentes: Jorge Quiroga Ramírez (Presidente e la República por la ADN, con estudios en Texas A&M) y José Guillermo Justiniano (influyente líder del MNR con estudios en Harvard).

El ajuste del Consenso de Washington produjo conocimiento y evidencia para aquellos que estaban en el control del poder, pero las demandas sociales –aquellas de los movimientos sociales– vinieron precisamente como respuesta al estado neoliberal y, por lo tanto, al ajuste. Sin embargo, es justo decir que tal como las dictaduras fueron consecuencia de la Guerra Fría y el neoliberalismo del Consenso de Washington, las convulsiones sociales desde 1991 vinieron auspiciadas por el Foro Social Mundial y sus luchas contra la globalización y contra las políticas del ajuste.

Consecuentemente, el Foro Social, junto con la cooperación internacional, especialmente de los países nórdicos (Dinamarca y Suecia) y Holanda, auspiciaron un grupo de *think tanks* a tono con los pensamientos de la ideología antiglobalizadora y anticapitalista y en contradicción con el Estado neoliberal. Estas organizaciones estaban fundamentadas en profundas conexiones sociales y facilitaron la provisión de conocimiento y evidencia, pero sin ningún tipo de ataduras a la institucionalidad del Estado. Distintos a los *think tanks* del ajuste, los de los movimientos sociales produjeron investigación con el propósito de dotar de visiones a las demandas políticas de los movimientos sociales, dado que el conflicto requería formas de atención más específicas tales como el reconocimiento cultural y político.

Mientras los reclamos de los movimientos sociales tendían a ser más extensos y complejos, los *think tanks* tuvieron dos tareas primordiales. (1) Claramente, desde 1991 asistieron a los movimientos sociales en organizar y sintetizar sus demandas, asesorando y en algunos casos representando a las organizaciones sociales frente a los procesos legislativos y al gobierno. Aunque los movimientos desafiaban al Estado como un todo, negociaban constantemente con sus instituciones, desde que sus líderes se reunían constantemente con oficiales de gobierno, utilizando la suspensión de las medidas de protesta como elemento de intercambio. (2) Los *think tanks* facilitaron la producción de herramientas políticas (tales como el

entrenamiento de capital humano y la provisión de recursos económicos) que terminaron dando forma a la toma del poder de los movimientos indígenas.

Tal como la UDAPE y el PRONAGOB hicieron por los partidos tradicionales, el Centro de Estudios Legales e Investigación Social (CEJIS) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), ambos auspiciados por la cooperación sueca, danesa y holandesa, proveyeron recursos financieros para producir conocimiento relacionado con la legislación agraria, los derechos sociales y políticos, el régimen de tierras, la preferencia electoral, los escenarios políticos y la construcción de representación. Asimismo, y casi fortuitamente, orientaron la conciencia indígena de los movimientos sociales hacia el discurso nacionalista-indígena, que en esencia maneja la teoría de que Bolivia pertenece a los habitantes indígenas originarios.

El CEJIS es en realidad un *think tank* de *advocacy* (de representación y defensa de demandas sociales) que provee entrenamiento a los indígenas de las tierras bajas referido a derechos civiles y humanos desde 1978, cuando el ambiente étnico inició su desarrollo. Desde 1989, el CEJIS ha trabajado en la elaboración de la propuesta de ley general del trabajo y la legislación agraria con la CSUTCB, así como en la propuesta de la CIDOB de reformas constitucionales referidas al reconocimiento y protección de derechos sociales, económicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas. Este trabajo terminó dando forma a la Reforma Constitucional de 1994, que fue inducida con la marchas de “tierra y territorio” de 1991 y 1994. La siguiente transcripción del artículo 171 de la anterior CPE fue desarrollado por esta ONG.

Artículo 171.- Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades andinas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y proce-

dimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.

Ya que antes de la reforma constitucional de 1994 los grupos étnicos no eran reconocidos por el Estado en su calidad colectiva, sino como simples agregados de individuos, los pueblos indígenas no poseían una idea política respecto a su etnicidad; esta innovación cambió la forma en la que la sociedad boliviana concebía a las comunidades étnicas de una manera crucial. Las reformas constitucionales, si bien produjeron sentimientos de pertenencia e inclusión, también politizaron las identidades sociales a ambos lados de la balanza racial.

Es importante notar que esta reforma vino como consecuencia de una conciencia étnico-racial diferencial, de una categorización derivada ciertamente del período colonial, pero también de la acción política de los movimientos sociales del ambiente étnico. El CEJIS tuvo la virtud de producir conocimiento acorde con los deseos sociales de inclusión y representación indígena-originarios, que finalmente le dio racionalidad a sentimientos que, sin esta intervención, eran puramente emocionales. Prácticamente desde 1978, el CEJIS produjo conocimiento que alimentó las demandas políticas, económicas y culturales de los movimientos sociales indígenas. Especial énfasis tuvieron aquellos deseos de autodeterminación que buscaban vínculos con las normas y valores de las comunidades étnicas con el Estado nacional. En este contexto, las demandas de reconocimiento político fueron cruciales, ya que los movimientos sociales exigían del Estado un reconocimiento en calidad de sujetos jurídicos. El CEJIS trabajó en representar y entrenar a los líderes de las organizaciones sociales en los siguientes temas:

- 1) La declaración política de la existencia de los pueblos indígenas y sus culturas, que implica el reconocimiento de sus territorios como parte de la división política del Estado, tal como era antes de la llegada de los españoles.
- 2) El reconocimiento institucional de su sistema político histórico y originario, que implica la institucionalización de sus autoridades comunitarias.
- 3) El reconocimiento de su doble conciencia como individuos y como miembros de una comunidad étnica.
- 4) El reconocimiento de su forma de resolver sus controversias legales a través de la aplicación de la justicia comunitaria.

- 5) Su derecho a participar en la representación política.
- 6) Su derecho a la autonomía y soberanía política en el proceso de toma de decisiones.

Las demandas sociales del movimiento étnico están crucialmente relacionadas con la identidad cultural. El CEJIS se enfocó en la recuperación e integración de los usos y costumbres étnicos, de sus normas y valores, entonando con el movimiento antiglobalizador internacional sus análisis de la realidad y lenguaje. Si bien la sociedad colonial se inclinó a penalizar el ejercicio de las prácticas culturales indígenas, la conciencia indígena en el ambiente étnico de la Bolivia contemporánea tendió a revitalizarse en términos de reconocimiento e identidad. Consecuentemente, las demandas en esta área pelearon contra las prácticas excluyentes del sistema social. En este sentido, el CEJIS trabajó profundamente en temas como la penalización del racismo; la recuperación de la tradición oral y el conocimiento prehispánico; la recuperación de las manifestaciones religiosas y la filosofía de vida de las comunidades consideradas indígenas; el reconocimiento de su lenguaje, de su conocimiento, del derecho a ser educado en su lengua materna, de sus hábitos sociales y de su sistema económico. Mucho de este trabajo fue regenerativo (incluso creativo), pues las normas y los valores culturales y sociales de las comunidades indígenas están tremendamente imbricados en la cultura castellana de Bolivia.

Entre 1985 y 1994, el CEJIS cumplió un importante papel en ensamblar el discurso político de la creciente conciencia indígena y en defender la acción colectiva de los movimientos sociales étnicos. Las protestas apoyadas por el CEJIS –tales como las marchas por la tierra y el territorio de 1991 y 1994– consiguieron la construcción de la demanda política del reconocimiento y afectaron a la legislatura, incluso en la reforma constitucional de 1994.

La forma en la que el CEJIS afectó la legislatura desde la década de 1990 fue tan efectiva como el trabajo de los *think tanks* del neoliberalismo dedicados al ajuste estructural. El CEJIS produjo propuestas que varios sindicatos indígenas utilizaron para negociar sus demandas con el gobierno desde 1991; muchas de ellas terminaron en legislación producto también de la presión de las protestas sociales. En este sentido, el trabajo de este *think tank* no se limitó a defender y representar las demandas indígenas –a través de *lobby* con las instituciones públicas y la producción de evidencia y conocimiento–, sino también a usar la acción colectiva y las demostracio-

nes como instrumentos de coacción, para así poder afectar la legislatura. Entre los logros más destacados del CEJIS se encuentran: los decretos supremos 19524 y 20255 de 1983 y 1984, respectivamente, relacionados con la ley general del trabajo; la formulación de la ley indígena entre los años 1998-2000; la reforma constitucional del 2004, concretamente el artículo 171; la ley forestal y la ley INRA de 1996; la propuesta teórica de la CIDOB para el régimen minero; la ley de conservación y de diversidad biológica de 1998; la ley 1751, en la reformulación del reglamento basado en el Decreto 25763 del 2000; enmiendas a la ley INRA del 2001; una revisión del código penal con la aplicación de la justicia consuetudinaria; la formulación técnica de la proyecto de reforma constitucional por la Asamblea Constituyente en el 2002; y la formulación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009.

Mientras el CEJIS se enfocó en la articulación del discurso que finalmente derivó en el nacionalismo indígena, proveyendo a las comunidades étnicas de un instrumento político para acceder al debate político y reforzando sus capacidades de representación, el CEDLA hizo exactamente lo opuesto a la UDAPE, refutando críticamente los problemas del modelo económico del neoliberalismo. Creada en 1985 como una consultora de investigación, el CEDLA es una institución de prestigio con la capacidad de influir en la línea editorial de los medios. Su trabajo se enfocó en la meta de producir conocimiento sobre los cambios del “trabajo respecto a la globalización” con el fin de incorporar las demandas de la clase trabajadora al debate público, denunciando las injusticias del modelo neoliberal. Las investigaciones del CEDLA se enfocaron en las demandas económicas de los movimientos sociales produciendo conocimiento y evidencia en los siguientes tópicos: (1) necesidades sociales básicas; (2) empleo; (3) servicios sociales, salud y educación; (4) macro y microeconomía; (5) soberanía alimentaria; y (6) acceso a mercados.

El ambiente étnico demandó masivamente conocimiento con el propósito de reconciliar las necesidades de los movimientos sociales con el lenguaje político del Estado. Singularmente, estas organizaciones se transformaron en el intermediario clave para romper la brecha entre los movimientos sociales y el sistema político. En 1997, el CEJIS y el CEDLA unificaron los movimientos sociales en la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas, instrumento que sintetizó las demandas de las corporaciones sociales a través de la demanda de una reforma total a la Constitución Política del Estado. Este comité terminó siendo el músculo

político del MAS de Evo Morales, ya que era la piedra fundamental del Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos (IPSP) que formó el aparato político del MAS, y el instrumento de la unidad de los movimientos sociales hacia el llamado al “cambio”.

El CEDLA y el CEJIS formularon conocimiento experto en las siguientes áreas: (1) derecho constitucional y constitucionalismo; (2) derechos humanos; (3) Estado nación y nacionalismo; (4) estudios post-coloniales; (5) relaciones étnicas; (6) imperio de la ley, sistema de justicia y derecho consuetudinario; (7) régimen de tierras; (8) sistemas políticos; (9) gobierno y gobernabilidad; (10) políticas públicas y toma de decisiones; (11) código penal; (12) antropología, sociología y lingüística; (13) educación; (14) lucha contra la pobreza; (15) micro y macroeconomía; (16) teorías del trabajo; (17) seguridad social, servicios y regímenes; (18) políticas de salud; (19) soberanía alimentaria; (20) acceso a mercados y acceso al crédito.

Tal como pasó con los *think tanks* del ambiente de clase, el CEDLA y el CEJIS reclutaron profesionales en sus equipos, que terminaron siendo parte de la estructura política del MAS y, más recientemente, miembros prominentes del gobierno del Evo Morales. Alfredo Rada, Susana Rivero, Carlos Romero y Alejandro Almaraz fueron ministros de Gobierno, Desarrollo Rural, Descentralización, y viceministro de Tierras, respectivamente. Todos ellos fueron directores ejecutivos o investigadores *senior* del CEJIS. Asimismo, el CEDLA proveyó perfiles al gabinete económico de Morales: Carlos Villegas y Guillermo Loza ocupan y ocuparon cargos en los ministerios de Desarrollo Económico y en YPFB, y fueron ejecutivos de dicha institución.

En el mismo sentido, y ya que el Estado plurinacional estaba en oposición al neoliberal, el conocimiento fue un instrumento clave para el cambio, pues el ambiente étnico estaba crucialmente conectado al pensamiento antiglobalizador y, tal como el ajuste trajo a Sachs y a Stiglitz, el ambiente étnico fomentó la llegada al país de celebridades académicas cuyo trabajo influenció profundamente el proceso del MAS. Entre el 2007 y el 2008, Antonio Negri, Michael Hardt y Ernesto Laclau llegaron a Bolivia para teorizar sobre el plurinacionalismo (y el socialismo del siglo XXI) en eventos académicos denominados “Pensando al mundo desde Bolivia”.

Las trayectorias de todas estas personas, ya sea que hayan trabajado por el ajuste estructural o el plurinacionalismo, muestran la importancia

Tabla 1
RELACIONES ENTRE CONFLICTO SOCIAL, DEMANDAS, PRODUCCIÓN DE
CONOCIMIENTO Y LEGISLATURA (CUATRO EJEMPLOS)

<i>Conflicto</i>	<i>Demandas</i>	<i>Conocimiento</i>	<i>Política pública</i>
1984. Hiperinflación y déficit fiscal	Demanda la contracción del Estado en su rol económico	La UDAPE produce evidencia sobre la necesidad de cambiar el capitalismo de Estado hacia la economía de mercado para detener el proceso inflacionario y recortar el déficit	Decreto 21060 (1985)
1993. Déficit fiscal	El Consenso de Washington demanda la contracción del Estado en su rol económico	La UDAPE produce evidencia sobre la necesidad de capitalizar las empresas públicas, bajar el déficit y privatizar la seguridad social	Ley 1732 de Pensiones Ley 1544 de Capitalización
1994. (CIDOB) Marcha por la tierra y el territorio	Demandas indígenas de reconocimiento y protección de los derechos culturales, sociales, económicos y políticos de las comunidades étnicas	El CEJIS produce la propuesta de la CIDOB para la reforma constitucional referida al reconocimiento y protección de los derechos indígenas	Reforma constitucional de 1994, artículo 171.
2000-2003. Guerra del agua, guerra del gas.	Demandas de la reforma total de la Constitución Política del Estado	El CEJIS produce las propuestas de CPE para el CIDOB, CONAMAQ, CSUTCB, entre otros, a través del la Coordinadora de Solidaridad	2009, la propuesta constitucional de los movimientos sociales es aprobada

de los *think tanks* y su capacidad de afectar de manera relevante los procesos de toma de decisiones. Ya sea a través de la acción colectiva de los movimientos sociales o la cooperación internacional, las agencias presionaron a los gobiernos de turno no solo produciendo conocimiento, sino también liderazgo político. La siguiente tabla muestra la influencia de los *think tanks* en la legislatura boliviana.

THINK TANKS Y LA REFORMA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

En el 2001, el CEJIS elaboró el borrador de la ley de necesidad de reforma constitucional, que fue usada por dos organizaciones indígenas (CIDOB y CONAMAQ) con el propósito de negociar con el gobierno de Jorge Quiroga (2001-2002) la suspensión de una masiva marcha de los movimientos indígenas a la ciudad de La Paz. La propuesta de las organizaciones indígenas se basó en una variedad de demandas, las más relevantes de las cuales fueron la nacionalización de los hidrocarburos, la introducción del referéndum como mecanismo participativo de iniciativas legislativas y la Asamblea Constituyente como vía rápida para las reformas constitucionales. Leonardo Tamborini, miembro del CEJIS en aquellas épocas y en la actualidad asesor de la Cancillería en el gobierno de Morales, marchó junto a los indígenas y asesoró su liderazgo en las bases de la negociación.

En la comunidad de Ayo Ayo, cinco miembros importantes del gabinete de Quiroga fueron retenidos contra su voluntad durante un período de tres horas, en una acción desesperada para detener la marcha, y virtualmente obligados a firmar un acuerdo en abril del 2001, que introducía cambios constitucionales y la figura del referéndum (artículo 59) y de la asamblea constituyente (artículos 230-232) en la ley de necesidad de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo al Congreso. Sacha Llorenti, miembro de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia –actualmente ministro de Gobierno (interior) del gobierno de Morales– cumplió un papel importante como mediador. Sin embargo, la signatura del acuerdo fue una manera de evitar la violencia social y suspender las medidas de presión de los indígenas, antes que pretender abrir las reformas constitucionales a las reformas indígenas. Aun cuando el acuerdo entró en la agenda de las reformas constitucionales de la ley de necesidad aprobada en noviembre del 2001, los cambios fueron obs-

taculizados en la siguiente legislatura (2002), en la que el MNR tenía la mayoría congresal y en la que no se reconocieron los acuerdos firmados por Quiroga, paradójicamente bajo la advertencia de que “esas reformas resultarían en instrumentos antidemocráticos para gente que no considera a la democracia como instrumento del cambio” (*La Prensa* 2001). Esto, sumado al amplio *set* de demandas de los movimientos sociales, tales como la nacionalización de los hidrocarburos, fermentó el descontento social que terminó en la caída del gobierno del MNR el 2003.

Carlos Mesa, el sucesor de Sánchez de Lozada, comunicó al Congreso el 17 de octubre de 2003 que la reforma total a la Constitución era necesaria, así como las demandas de los movimientos sociales (a esto se lo llamó la “agenda de octubre”). Mesa apaciguó la ansiedad de la nacionalización de los hidrocarburos convocando a un referéndum en el 2005 con el fin de “escuchar la voz del pueblo” (*La Prensa* 2005). Pero el referéndum no existía en la Constitución como mecanismo de deliberación o consulta popular; sin embargo, la presión de los movimientos sociales obligó en la práctica al Congreso a proceder. Se utilizó entonces la ley de necesidad de reforma constitucional de noviembre del 2001, para introducir la figura del referéndum a través de la reforma del artículo 90, en una acción política antes que legal. En este contexto, las acciones de Mesa hicieron que –desde la retórica gubernamental y legislativa– se acepte de facto a los movimientos sociales como los representantes de las demandas sociales, por encima de los partidos políticos. Como era de esperarse, y ya que los partidos habían sido declarados como inservibles por el propio Ejecutivo, el Congreso entregó sus facultades legislativas a los movimientos sociales, que no se tomaron mucho tiempo para “tumbar” al gobierno de Mesa y ejercer el poder y la autoridad “de iure”. Tan pronto como Mesa dejó la Presidencia de la República, los movimientos indígenas empezaron a prepararse para una inminente reforma constitucional, incluso cuando tal cosa no se avizoraba en el futuro cercano, ya que ni la Asamblea Constituyente ni el referéndum eran legales todavía. La CIDOB presentó un borrador de una reforma constitucional total en mayo del 2005, que fue trabajada en seminarios organizados y asesorados por el CEJIS entre el 2004 y el 2005.

La demanda de un cambio total a la constitución boliviana, a través de la Asamblea Constituyente, se remonta a las protestas indígenas de 1991 y 1996 (Gamboa 2010). *Think tanks* tales como CENDA, CEPAS-CARITAS, CESA, Agua Sustentable, Fondo Indígena, Programa NINA y

CEFREC conformaron la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas, y consolidaron un instrumento para asistir a los movimientos sociales con la producción de varios documentos para apoyar con evidencia y conocimiento las demandas usadas por las organizaciones para negociar la suspensión de las medidas de presión desde 1997. Salvo por el artículo 171 de la reforma de 1994, ninguno de estos esfuerzos vio frutos.

Sin embargo, ya que los movimientos sociales fueron básicamente la fuerza política desplegada para poner a Evo Morales en el poder, la Asamblea Constituyente fue el medio para conseguir finalmente las metas de las organizaciones sociales. La promesa de una reforma total de la Constitución fue el eje de la campaña del MAS del 2005. Consecuentemente, la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas produjo varios borradores de constitución presentados por la CIDOB, APG y CSUTCB en febrero del 2006 (Gamboa 2010).

El 20 de febrero de 2005, apenas al mes de haber tomado posesión del cargo, Evo Morales hizo un llamado a los movimientos sociales a presionar al Congreso –especialmente al Senado, donde tenía minoría de miembros electos– para forzar la aprobación de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Esta ley tenía el propósito de llamar a una elección nacional de representantes con responsabilidades que claramente estaban en disputa con las funciones constitucionales del Congreso. La clase política opositora (PODEMOS, UN y MNR) aceptó soslayar la ley, puesto que la opinión pública había legitimado la agenda de octubre a través del voto. Como hemos apuntado al principio, la reforma completa de la Constitución a través de un foro distinto al Congreso no era legal, por lo que el Congreso Nacional estaba en el dilema de aprobar una ley contra la Constitución, y atorado en el dilema de hacer funcionar legalmente la Asamblea. Sin embargo, los movimientos sociales mostraron una vez más su fuerza. Desde el 22 de febrero hasta el 4 de marzo de 2006, las organizaciones sociales amenazaron al Parlamento con su cierre si este no aprobaba la ley propuesta por el presidente Morales.

El proyecto de Morales fue finalmente aprobado el 4 de marzo por un Senado pávido y casi clandestino, al que rodeaban cientos de indígenas en la Plaza Murillo. Finalmente, la elección tuvo lugar en junio del 2006: 52 por ciento de la representación quedó en el MAS y la Asamblea Constituyente se instaló finalmente el 6 de agosto de 2006 en la ciudad de Sucre. Ya que la ley de convocatoria fue aprobada sin mayor consideración, el reglamento de funcionamiento de la asamblea nunca fue discutido. La

oposición tomó ventaja de esta situación y empezó a dilatar la discusión constitucional alrededor del reglamento de debates. Para superar la contingencia, el Presidente convocó una vez más a los movimientos sociales (CONAMAQ y CIDOB) para presionar a los asambleístas a aprobar el reglamento oficialista.

Desafortunadamente, la polarización racial, más allá de los intereses de varios actores, tomó las discusiones de la Asamblea en menos de un mes e hizo imposible el avance de la discusión constitucional. Desde que los movimientos sociales mostraron su capacidad de presión a favor de sus intereses, y la efectividad de sus medidas en la influencia de la política, sus iniciativas fueron emuladas por los movimientos cívicos alrededor de los criollos ciudadanos, que empezaron a usar la acción colectiva para ejercer presión sobre la Asamblea Constituyente y frenar el paso del indigenismo en la reforma. Las regiones de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija y el comité interinstitucional de Sucre (lugares donde Morales tiene apoyo minoritario) unieron esfuerzos para superar en número a los movimientos indígenas situados en Sucre y sabotearon la conclusión de la Asamblea que, a un mes de finalizar sus funciones, todavía seguía discutiendo el reglamento (Gamboa 2010). El 15 de noviembre de 2007, Santa Cruz convocó a un cabildo que movilizó por segunda vez a cerca de un millón de personas que reclamaban que la autonomía fuera redactada en términos cruceños. Aun cuando tres personas murieron en la revuelta de Sucre en manos de la policía y el ejército, el Presidente aprobó la Constitución en su estado en grande, el 23 de noviembre de 2007, protegiendo las sesiones de la Asamblea con militares pertrechados. Los asambleístas del MAS huyeron de Chuquisaca.

En este punto, la capacidad legislativa de la Asamblea Constituyente dependía de la capacidad de las diferentes organizaciones sociales de ensamblar una acción colectiva. Evo Morales, con el ejercicio del poder político y el uso de la fuerza legítima a su favor, trasladó la Asamblea Constituyente a Oruro, donde tiene enorme apoyo social, llamando a los movimientos sociales a asegurar las sesiones con su presencia. Finalmente, la Asamblea aprobó la Constitución del MAS el 8 de diciembre de 2007, rodeada de fuerzas militares y una masiva concentración de movimientos indígenas.

El trabajo de la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas nunca fue considerado formalmente por la Asamblea Constituyente, porque simplemente no hubo tiempo. Sin embargo, su propuesta

constituye el fundamento de la Constitución aprobada por el MAS. Al respecto, un aviso pagado que apareció en varios periódicos de circulación nacional, en febrero del 2008, signado además por nueve organizaciones indígenas (CIDOB, CONAMAQ, CSUTCB, CSCB, FMCBBS, CPESC, CPEMB, MST y APG) agradecen públicamente el trabajo de la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas y a las ONG y *think tanks* que trabajaron en la elaboración de la constitución aprobada en Oruro (CENDA, CEPAS-CARITAS, CEJIS, CESA, Agua Sustentable, Fondo Indígena, Programa NINA y CEFREC). Este documento constituye la evidencia de la influencia de estas ONG en la elaboración de la Constitución.

V. CONCLUSIONES

Por lo general, el conocimiento tiene un impacto en las políticas públicas, ya que la globalización involucra a las políticas públicas con conocimiento y evidencia a través del mundo. Ya que la economía está crucialmente interconectada y el Estado ha perdido soberanía y gravitación sobre ella y el medio ambiente, ya sea que se trate de *think tanks* destinados a investigar o a formar administradores públicos, estas organizaciones se las arreglan para influir en la legislatura y el gobierno al final. Pero es el contexto lo que hace al conocimiento importante y dirige el curso de la política, ya que ciertamente provee la guía que finalmente influencia la búsqueda de evidencia. Hemos examinado dos diferentes fuentes de conocimiento en contextos políticos particulares, que se las arreglaron para influenciar el proceso de las políticas públicas gracias a las implicaciones de particulares contextos sociopolíticos.

Primero, el ambiente de clase despejó el camino al ajuste del Consenso de Washington, ya que las demandas y preocupaciones sociales se relacionaban con la bancarrota del capitalismo de Estado y la hiperinflación de principios de la década de 1980. Aun cuando existía evidencia y el conocimiento producidos en defensa de la visión socialista, el descalabro del Estado como el proveedor básico de bienestar hizo posible la aceptación de la noción del Consenso de Washington, que coloca al mercado como la fuente de bienestar.

Segundo, el ambiente étnico trabajó en la dirección opuesta, en el campo donde el Estado neoliberal falló, en la entrega de reconocimiento

político y participación. Tal como la globalización abrió los canales para la dependencia económica, el pensamiento antiglobalizador, que estaba involucrado significativamente con los *think tanks* de los movimientos sociales, abrió el camino de la diferenciación cultural que terminó desafiando al neoliberalismo desde sus raíces.

Al final, el conocimiento que terminó influenciando las políticas públicas fue aquel que mejor se conectaba con las demandas sociales, por un lado, pero también aquel que tenía auspiciadores internacionales para establecer su influencia, por el otro.

El trabajo de los *think tanks* en Bolivia es también ciertamente el trabajo de la maquinaria política de las políticas públicas y la legislatura. Los ambientes políticos que hemos descrito hasta ahora, desde el de clase hasta el étnico, han inducido dos visiones del deber ser del Estado en Bolivia, que además están claramente en controversia. Los *think tanks* tuvieron el papel de concebir esas visiones en primera instancia, a través de la producción de evidencia y conocimiento que afectó la manera en la que el Estado era y es.

Las dos visiones, descritas en detalle en este ensayo, producto de las influencias del Consenso de Washington y del Foro Social Mundial, atravesaron el sistema político como resultado de la producción de conocimiento que dio sentido y proyectó las demandas sociales de estabilidad económica de 1985 y el empoderamiento indígena del 2005. Pero los *think tanks* no tuvieron influencia en el gobierno y la legislatura per se, debieron relacionarse con instituciones sociales y políticas que hicieran posible tal cosa. El Ejecutivo es una de ellas, ya que es el actor principal en el establecimiento de la legislatura, y los movimientos sociales son la otra, ya que tienen un poder específico que produce cambio.

Finalmente, podemos argüir que los movimientos sociales cumplen un papel significativo en la representación del conocimiento producido por los *think tanks*, más vívidamente ahora en el gobierno de Evo Morales, ya que están manejado la representación de las demandas públicas y canalizando la evidencia y la producción de investigación de manera más efectiva hacia la legislación. Sin embargo, el conocimiento cumple un rol importante, aunque no suficiente, en ayudar a los movimientos sociales y los partidos políticos a conseguir sus metas. Dicho de manera diferente, en Bolivia la producción de conocimiento y evidencia está subordinada a los intereses políticos; la historia de la Asamblea Constituyente es una prueba de ello.

BIBLIOGRAFÍA

ABERCROMBIE, Thomas

1998 *Pathways of Memory and Power: Ethnography and History Among the Andean People*. University of Wisconsin Press, p. 308.

CONSTANCE, Paul

2000 *Nuevas reglas: la evolución hacia un gobierno más eficiente y transparente, con instituciones más sólidas*. IADB Report. Washington D. C.

DE FERRANTI, David; Guillermo PERRY, Francisco H. G. FERREIRA y Michael WALTON

2003 *Inequality in Latin American and the Caribbean, Breaking With History?* México: The World Bank.

FERNÁNDEZ, Marcelo

2004 *La ley del ayllu, práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia en comunidades aimaras*. La Paz, Bolivia: Fundación PIEB, agosto, p. 202.

FLERAS, Augie y Jean Leonard ELLIOT

1992 *The Nations Within: Aboriginal Sate, Relations in Canada, the United Sates and New Zealand*. Oxford University Press, pp. 1-2.

GAMBOA, Franco

2010 *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia: historia de la Asamblea Constituyente*. La Paz, Bolivia: Konrad Adenauer.

GIDDENS, Anthony

1984 *Studies in Social and Political Theory*. Londres: Hutchinson.

GUSTAFSON, Bred

2002 "Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes and Intercultural Reform in Bolivia". En: Maybury-

Lewis, David. *The Politics of Ethnicity, Indigenous People in Latin American States*. Harvard University Press, pp. 267-308.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2001 Censo nacional. INE.

KLEIN, Herbert

1987 *Historia general de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Editorial Juventud.

LEY 1565

1994 Reforma Educativa. 7 de julio.

LOAYZA BUENO, Rafael

2010 *Halajtayata: racismo y etnicidad en Bolivia*. La Paz: Konrad Adenauer.

LOAYZA BUENO, Rafael y Ajoy DATTA

2011 *The Politics of Evo Morales' Rise to Power in Bolivia: The Role of Social Movements and Think Tanks*. Overseas Development Institute (ODI). Marzo.

MESA, Carlos

2003 *Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles*. La Paz, Bolivia: Gisbert.

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde

2008 *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics: The Rise of Evo Morales*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

NASH, Kate

2000 *Contemporary Political Sociology. Globalisation, Politics and Power*. Blackwell Publishers, p. 132.

PRONAGOB

1998 *Memoria anual*. Ed. Garza Azul. Diciembre.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

2003 *Geografía electoral de Bolivia*. 3ª ed. La Paz, Bolivia: FUNDEMOS.

SÁNCHEZ, Luis Alberto

1943 *Historia de América*. Santiago de Chile: Ediciones Ercilla.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT LIMITED (EIU)

2009 *Bolivia Country Report*, July. <<http://www.eiu.com>>.

THE WORLD BANK

2003 World Bank's official reports: EIH 1989, ENSD 1989, INEGI 1989, PLSS 1991. En: *Inequality in Latin American and the Caribbean, Breaking With History?* México: The World Bank.

WEBER, Max

1946 *The City*. Glencoe, Illinois: Free Press.

WHITEHEAD, Laurence

2001 "The Viability of Democracy". En: *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*.

PÁGINAS WEB

CEJIS

<http://www.cejis.org>

ENTREVISTAS

SALGUERO CARRILLO, Elizabeth. Entrevistada en marzo del 2010. Diputada por el MAS electa en el 2005 y el 2009.

SERHAN JALDIN, Gamal. Entrevistado en marzo del 2010. Asambleísta de PODEMOS en la Asamblea Constituyente del 2006.

PERIÓDICOS

La Prensa, 04/08/2001.

La Prensa, 03/06/2005.

Los Tiempos, 16/05/2006.

CAPÍTULO 8

El rol de la evidencia sobre políticas públicas en contextos de polarización: el conflicto por los derechos de exportación en la Argentina*

*Tomás Garzón de la Roza*¹
Universidad Austral, Argentina

ABSTRACT

Los ciclos de discusión y creación de las políticas públicas son complejos, multifactoriales, y, por lo tanto, acarrear cierto grado de conflicto. No obstante, en ocasiones, un asunto en particular puede intensificar el nivel de conflicto alrededor de una política pública. ¿Cuál es el rol de la evidencia basada en investigación y su comunicación en estos casos? El artículo analiza el conflicto por el esquema de Derechos de Exportación en la Argentina en el 2008, a partir de una descripción de sus actores y un resumen de sus acontecimientos más significativos en términos institucionales, discursivos y de intervención en el espacio público. Los hallazgos del caso, organizados en un esquema de factores que influyen la relación entre políticas y evidencia, apuntan a la consecución de nuevas prácticas deliberativas y de gobierno que permitan incluir esas evidencias durante el conflicto y luego de su finalización.

* Los editores agradecen de manera especial la valiosa contribución de Tomás Garzón de la Roza en esta publicación.

1 Tomás Garzón de la Roza. Asistente de Investigación en la Facultad de Comunicación y el IAE Business School de la Universidad Austral. Licenciado en Comunicación Social. Cursó estudios de posgrado en Democracia y Políticas Públicas en el London School of Economics y la Hansard Society, como becario Chevening de la Embajada Británica. E-mail: tgarzondelaroza@austral.edu.ar

RESUMEN EJECUTIVO

Los ciclos de discusión y creación de las políticas públicas son complejos, multifactoriales, y, por lo tanto, acarrearán cierto grado de conflicto. No obstante, en ocasiones un asunto en particular puede intensificar el nivel de conflicto alrededor de una política pública. ¿Cuál es el rol de la evidencia basada en investigación y su comunicación en estos casos? ¿Puede acaso servir como herramienta para destrabar la cuestión, o, en cambio, su inclusión se hace todavía más difícil por causa de la crisis?

El artículo analiza el conflicto por la modificación del esquema de Derechos de Exportación para granos en la Argentina en el 2008, a partir de una descripción de sus actores y un resumen de sus acontecimientos más significativos en términos institucionales, discursivos y de intervención en el espacio público. Nacido como resolución del Ministerio de Economía –con varios antecedentes cercanos pero cuestionable legalidad–, el nuevo esquema de retenciones navegó hacia la agenda presidencial y finalmente se resolvió por competencia del Poder Legislativo, que rechazó el proyecto de ley luego de cuatro meses de disputa con al menos cincuenta días de huelgas de las asociaciones agropecuarias y cuantiosas pérdidas económicas. La política se discutió en un marco de precios internacionales en ascenso meteórico, especialmente para la soja, en lo que constituyó la antesala de la crisis financiera internacional.

Los hallazgos del caso se presentan dentro de un esquema de factores que influyen la relación entre políticas y evidencia: contexto político, evidencia, influencias externas y vínculos. La tensión entre atender los temas centrales de la crisis e incluir aquellos asuntos colaterales que la crisis revela, desordena las prioridades políticas, a la vez que intensifica el malestar social y político. Por otra parte, el desfase entre las posturas públicas antagónicas y radicales de ambas partes y las concesiones y modificaciones que sí se introdujeron en el desenvolvimiento del caso, impidió que esas mismas concesiones llevaran a un escenario de menor conflictividad. Con todo, el cierre institucional y mediático de la crisis es un artificio que se confunde con la solución real a los problemas, solo alcanzable en el mediano o largo plazo.

Las recomendaciones apuntan a la consecución de nuevas prácticas deliberativas y de gobierno que permitan minimizar la posibilidad de llegar a conflictos críticos a partir del análisis exhaustivo de los *stakeholders*.

Para reducir la brecha entre la evidencia y el entorno político en el que se toman las decisiones, se sugiere una estrategia de comunicación de dos vías, traducción y mediación. Finalmente, se señala el período posterior a la finalización del conflicto como momento privilegiado para trabajar sobre los problemas que la crisis transparentó, y para realizar esfuerzos de reflexión e investigación sobre lo acontecido.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de constitución de las políticas públicas en las sociedades democráticas alrededor del mundo tienden a ser, independientemente del sistema de gobierno bajo el cual funcionen, dinámicos y algo impredecibles. A pesar de los esfuerzos políticos e institucionales de estructurarlos dentro de un esquema razonable que permita maximizar su legitimidad, y aun a expensas de los intentos académicos de analizarlos teóricamente de forma ordenada, los ciclos de las políticas públicas son, al final del día, complejos, multifactoriales y no lineales (Court y Young 2004).

Tratándose esencialmente de un proceso con múltiples grupos de interés o *stakeholders*, un conjunto de influencias se ejercen permanentemente sobre las políticas públicas. En otras palabras, un amplio espectro de actores, desde políticos y funcionarios públicos hasta organizaciones de la sociedad civil (OSC), grupos de interés y medios, se involucran activamente tanto a través de los procesos institucionales y políticos existentes, como a través de la esfera pública –entendida como un lugar abstracto en el que los ciudadanos debaten asuntos de interés público (Oliver y Myers 1999)– para perseguir sus objetivos.

Cualquiera de esos actores puede intentar influenciar el proceso de distintas maneras, como, por ejemplo, a través de la entrega de evidencia basada en investigación al ámbito de discusión pertinente. Asumimos en este capítulo que la inclusión de investigación para la generación de políticas públicas es generalmente beneficiosa, dado que brinda información al proceso, sin importar cuán efectivo sea un documento de investigación a la hora de influenciar la decisión final (Bullock *et al.* 2001, Davies 2004). La literatura científica ya da sobrada cuenta de la importancia de la coyuntura política en el proceso de las políticas públicas, y, más específicamente, en la inclusión de evidencia basada en investigación. Esto incluye el nivel de libertades políticas y civiles, los intereses personales, actitudes e incentivos

de los funcionarios y relaciones de poder, entre muchos otros factores (Court y Young 2004).

Estos factores normalmente operan en un marco político de cierto conflicto, teniendo en cuenta que las preguntas que se hace la política “apenas tienen respuestas inciertas y no obstante el curso de acción que se elija tendrá efectos profundos e inmediatos en nuestras vidas y nuestro mundo” (Bickford 1996). En determinadas ocasiones, una crisis imprevista o un asunto en particular pueden intensificar el nivel de conflicto alrededor de una política pública (McCornell y Stark 2002), incluso en una democracia institucionalizada.

Hay razones para creer que una crisis puede crear ventanas de oportunidad para introducir reformas fundamentadas en evidencia, dado que nuevos problemas requieren de nuevas soluciones. Sin embargo, los contextos volátiles suelen tener un impacto negativo en los vínculos entre la investigación y las políticas (Court y Cotterell 2006). En consecuencia, surge una interrogante acerca del rol de la evidencia basada en investigación y su comunicación en este tipo de escenarios. ¿Puede acaso tener un rol clave para destrabar disputas sobre políticas públicas, o, en cambio, su inclusión se ve afectada por el conflicto? ¿Cómo se relaciona cada *stakeholder* en un conflicto en particular con la evidencia, y cómo la comunica?

1 METODOLOGÍA

Este artículo consiste en el análisis de un estudio de caso principal que servirá para responder las preguntas planteadas a través de una “generalización analítica” (Yin 1989). El caso se presenta con una estructura de apertura gradual², que consiste en el esbozo, durante la introducción, de los elementos teóricos más importantes y de los problemas que se discutirán.

Originalmente, el estudio fue realizado a partir de la comparación con un segundo caso, que en el presente capítulo solo se mencionará de forma secundaria. Se trata del brote de fiebre aftosa que afectó a Gran Bretaña en el año 2001, y la crisis política que surgió como consecuencia de las políticas adoptadas para detener su avance.

2 *Opening-out approach.*

Los casos fueron seleccionados porque, a pesar de ser cualitativamente diferentes en sus orígenes, ambos se caracterizan por una alteración de los mecanismos de deliberación institucional, del comportamiento de la prensa y del público en general, lo que trajo como resultado una situación de polarización. Los dos casos involucran al sector agropecuario –el “campo”– disputando o presionando fuertemente al gobierno por una política pública en particular.

En la segunda sección, el estudio de caso se presenta a través de un esquema de tres pasos:

1. Presentación de los principales actores del caso, para poder entender la identidad, relaciones de poder, posiciones y perspectivas de todos los jugadores que tienen interés o pueden ser afectados por la reforma de una política (Buse *et al.* 2005)³.
2. Un resumen de los acontecimientos más importantes del caso, utilizando la **técnica de los cambios más significativos**⁴ (Davies y Dart 2005), que consiste en la selección de historias y su categorización a través de “esferas de cambio”. Este enfoque puede considerarse “descriptivo” (Yin 1989).
3. En tercer lugar, los hallazgos del caso se presentarán a través del marco RAPID, que organiza los factores que influyen la relación entre políticas y evidencia dentro de tres áreas solapadas: contexto político, la evidencia en sí misma y los vínculos entre la comunidad política y la de investigación. Estas tres dimensiones están contenidas dentro de una más amplia que comprende las influencias externas (Court y Young 2004).

Para focalizar la atención sobre determinados aspectos del caso, se diseñó un conjunto de proposiciones. Contar con este elemento permite mantener la dirección deseada a lo largo del desarrollo del estudio de caso, lo cual fortalece la validez de sus conclusiones (Yin 1989).

3 Accedido a través de *Mapping Political Context: A Toolkit for CSOs*. Capítulo 8. Overseas Development Institute. Consultar en: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/5530.pdf>>.

4 “Most significant change technique”.

- Legitimidad política de las medidas adoptadas por el gobierno.
- Comunicación de evidencia al público y en las negociaciones entre los actores interesados.
- Discursos subyacentes acerca de los actores involucrados y acerca del problema.
- Marco institucional y político.

En la tercera sección, se recuperan las preguntas movilizadoras del artículo sobre la base de los hallazgos del estudio de caso y la literatura existente, con el objetivo de entender el rol de la evidencia en contextos políticos de conflicto y polarización.

Finalmente, se esbozan algunas recomendaciones orientadas a apuntalar el uso de evidencia basada en investigación como una herramienta clave en tiempos ordinarios, durante una crisis y en el período subsiguiente.

2. INTRODUCCIÓN AL CASO. CONFLICTO ENTRE EL GOBIERNO ARGENTINO Y LAS ASOCIACIONES AGROPECUARIAS EN EL 2008

Puede ser útil referirse a un esquema sencillo que describe el proceso de generación de políticas públicas en cinco etapas, las cuales, si bien no siempre se dan en orden consecutivo, suelen ser sus elementos funcionales más relevantes: *agenda setting*, formulación de la política, toma de decisión, implementación y evaluación (Court y Cotterell 2006).

En este sentido, distintas alteraciones pueden suceder en casos específicos de políticas: cualquiera de esas etapas puede consumir más tiempo que el resto; pueden ocurrir simultáneamente; alguna de ellas puede ser saltada o pobremente atendida; incluso pueden darse en orden inverso. La última posibilidad puede llevar, por ejemplo, a un escenario en el cual una política pública está lista para ser implementada sin haber sido adecuadamente instalada en la agenda o bien a través de un mecanismo de toma de decisión poco nítido. A su vez, estas desviaciones pueden generar un clima de ilegitimidad, e incluso llevar a una disputa abierta con algún grupo o sector interesado que considere que el costo de las reformas recae especialmente –o injustamente– sobre sus hombros.

El 11 de marzo de 2008, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner anunció a través de su ministro de Economía un cambio en los

derechos de exportación para granos⁵. La reforma implicaba cambiar de una tasa fija a una dinámica o variable, relacionada con la cotización internacional de cada grano. De acuerdo con el precio de ese día, la tasa variable para la soja y el girasol acarreaba aumentos de alrededor de 9% y 7% respectivamente. El ex presidente Néstor Kirchner ya había introducido aumentos en este impuesto dos veces en el 2007, poco tiempo antes de dejar su cargo.

La medida fue repudiada automáticamente por las cuatro asociaciones patronales y de productores agropecuarios más importantes del país, a través de un paro y un cese en la comercialización con un sorprendente nivel de adhesión en las bases a nivel nacional. El gobierno nacional intentó en repetidas ocasiones ganar el apoyo de la ciudadanía y de sus aliados políticos para prevalecer sobre la oposición a la medida, pero decidió finalmente remitir el tema al Congreso Nacional para que solucione la disputa a través de sus procedimientos legislativos ordinarios. Luego de cuatro meses de malestar social, caminos bloqueados, actos, concentraciones políticas y discursos radicalizados de ambas partes, el proyecto de ley fue rechazado por el Senado por un voto de diferencia, y la resolución inicial fue suspendida.

El caso fue estudiado a través de la información publicada en medios de comunicación locales y nacionales. Se realizó una búsqueda *online* para cada mes del conflicto desde el 11 de marzo hasta el 18 de julio, a partir de un protocolo prediseñado para un motor de búsqueda⁶. La lectura completa del conjunto de artículos resultante sirvió como base de información fáctica sobre los acontecimientos. En una segunda lectura, el uso de tres “esferas de cambio” permitió seleccionar información apropiada para los objetivos de este trabajo:

- Desarrollo dentro de los canales institucionales (tres poderes de gobierno).
- Marcos conceptuales y discursivos.
- Intervenciones en el espacio público.

5 Ministerio de Economía y Producción, Resolución 125/2008, 10 de marzo de 2008. También llamadas “retenciones”.

6 Se utilizó el motor de búsqueda de noticias de Google en modo de “búsqueda avanzada”. Se ingresaron las palabras “conflicto”, “retenciones” y “soja” y se seleccionaron entre 15 y 20 noticias de los principales diarios nacionales y provinciales para cada mes del conflicto (marzo, abril, mayo, junio y julio).

Adicionalmente, se analizaron todos los discursos presidenciales⁷ en las mismas fechas, para poder extraer los argumentos a partir de los cuales el gobierno intentó dar legitimidad a sus políticas.

II. ACTORES DEL CASO Y ANTECEDENTES

1. PODER EJECUTIVO

Del lado del gobierno, el primer actor es el presunto autor de la medida, el ministro de Economía Martín Lousteau. Juró como nuevo ministro en el mismo momento en que Cristina Fernández comenzó su mandato, en diciembre del 2007. El 11 de marzo, Lousteau anunció la resolución 125/2008, por la cual se establecía un nuevo régimen en los derechos de exportación de granos a partir del día siguiente. Lo hizo con la venia presidencial, pero dentro de sus propias competencias como cabeza del Ministerio de Economía y Producción. El nuevo esquema implicaba cambiar de retenciones fijas a retenciones móviles, atadas a los precios internacionales de cada grano. Al mismo tiempo, significaba un aumento para la soja y el girasol, y una leve reducción para maíz y trigo. La evidencia y racionalidad económica presentada en el anuncio se discute más adelante.

El joven ministro, de 38 años al entrar en funciones, saltó al centro de la controversia rápidamente luego del anuncio, dado que las cuatro asociaciones agropecuarias más emblemáticas llamaron a un paro y *lock out* comercial⁸. Antes de Lousteau, durante la presidencia interina de Eduardo Duhalde (2002-2003), el entonces ministro Remes Lenicov había decidido establecer una retención de 20% para la exportación de soja en abril del 2002. Los precedentes más inmediatos, sin embargo, se encuentran en el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007), en cuyo último año se modificó dos veces la tasa⁹. La segunda de esas modificaciones había determinado retenciones de 35% para la soja, de 28% para el trigo y de 25% para el maíz.

7 Disponibles en: <<http://www.casarosada.gov.ar>>.

8 En la Argentina, “*lock out*” es la denominación que se utiliza para los períodos en los cuales los productores agropecuarios evitan comercializar sus productos como forma de protesta.

9 La primera vez, en enero del 2007, con Felisa Miceli como ministra de Economía. Luego de su renuncia en medio de un escándalo mediático, Miguel Peirano asumió por algunos meses, hasta el final de la administración de Néstor Kirchner.

El jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández, era uno de los voceros más activos del gobierno. Había trabajado junto a Néstor Kirchner a lo largo de su mandato en la Casa Rosada, y había conservado su posición con la llegada de su esposa. Durante el conflicto, se convirtió en el enlace clave entre el Poder Ejecutivo y los representantes del agro, tanto por su presencia en casi todas las rondas de negociación como por su rol en las conferencias de prensa. Su predominio creció luego de la renuncia de Lousteau, hacia finales de abril.

Cristina Fernández llegó a la presidencia luego de una clara victoria en las elecciones celebradas en octubre del 2007, con más de 45% de los votos. A pesar de que su candidatura fue decidida casi unipersonalmente por su marido, Fernández tiene una carrera política propia, siempre dentro del Partido Justicialista, que comenzó con dos períodos en la legislatura provincial de Santa Cruz, a los que siguieron dos turnos como senadora nacional por la misma provincia y uno más por la provincia de Buenos Aires a partir del 2005¹⁰.

A medida que el conflicto se agudizó, la presidenta fue involucrándose cada vez más en su desarrollo. Se refirió repetidas veces a las nuevas regulaciones y las protestas subsiguientes en sus alocuciones públicas, y eventualmente se vio forzada a participar de las negociaciones por presión de las asociaciones agropecuarias. La evolución del conflicto tuvo un impacto muy contundente sobre su nivel de popularidad.

A pesar de que es el departamento de gobierno el encargado de la política agropecuaria, la Secretaría de Agricultura permaneció bajo la sombra de instancias superiores en el Poder Ejecutivo. El secretario Javier de Urquiza apenas tuvo exposición pública a lo largo del conflicto. No obstante, sí existió un intento de canalizar las negociaciones dentro de comisiones técnicas de esa Secretaría. La iniciativa fracasó.

2. ASOCIACIONES AGROPECUARIAS

Al día siguiente del anuncio, cuatro de las cámaras agropecuarias más importantes del país ya habían acordado montar una oposición acérrima al paquete de medidas de Lousteau. La Sociedad Rural Argentina (SRA)

10 “Biografía de la presidente”, disponible en: <<http://www.casarosada.gov.ar>>.

unió fuerzas con Federaciones Agrarias (FF.AA.), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y CONINAGRO, conformándose así una alianza que sería conocida como “Mesa de Enlace”.

Luciano Miguens era el presidente de SRA, la más antigua de las asociaciones rurales y con una tradición de influencia en la política argentina. FF.AA. surgió como resultado de la separación de un grupo de SRA, y estuvo vinculada históricamente con partidos políticos de centro-izquierda y con grupos sindicales. El peronista Eduardo Buzzi era su presidente. Mario Llambías comandaba CRA, una red de productores de todos los tamaños con vínculos regionales y nacionales. CONINAGRO es una organización que agrupa compañías cooperativas agropecuarias en todo el país. Su presidente era Fernando Gioino. A pesar de que las cuatro asociaciones no tenían una cercanía histórica, entre otras cosas por tener visiones políticas profundamente diferentes, su unidad durante el conflicto del 2008 fue muy difícil de romper.

La protesta fue orquestada en todo momento por la Mesa de Enlace y sus miembros. No obstante, su reclamo ganó el apoyo de un impresionante número de productores rurales, empleados y ciudadanos que no formaban parte de su coalición. Los medios de comunicación los denominaron “productores autoconvocados”, y por momentos su posición era independiente e incluso más radical que la de la Mesa de Enlace.

3. CONGRESO NACIONAL

Aunque no fue el responsable original de la medida, el Congreso Nacional se transformó en el actor que definió la suerte de la disputa hacia su final. El estado de conflicto alrededor de la resolución y los cambios en la situación económica a nivel internacional multiplicaron la desconfianza acerca de la legitimidad de una medida impositiva dictada por el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta que la competencia sobre ese tema es exclusiva del Congreso. Esta situación, reflejada por el descontento de una buena parte de la sociedad, devino en la decisión presidencial de enviar un proyecto de ley al Congreso, de manera que la decisión final sobre el tema sea tomada por una institución cuya legitimidad era muy poco discutible.

La actividad en la Cámara de Diputados, al ingresar el proyecto, fue intensa y no poco problemática, aunque finalmente la medida se aprobó por 129 votos a favor, 122 en contra y 2 abstenciones.

Fue en el Senado, en cambio, donde las negociaciones llegaron a un punto muerto. Con 36 votos a favor e igual cantidad en contra, recayó sobre el ingeniero Julio Cobos, vicepresidente de la Nación y presidente del Senado, la responsabilidad de desempatar con su propio voto. Cobos ya había recibido críticas desde el círculo presidencial por haber actuado de forma independiente recibiendo a distintos actores políticos en busca de “soluciones”. Si bien provenía de la Unión Cívica Radical, el ex gobernador de Mendoza había llegado a la fórmula presidencial de Cristina Kirchner a partir de la coalición electoral liderada por el peronismo denominada “Frente para la Victoria”.

4. OTROS ACTORES RELEVANTES

Los medios de comunicación tuvieron un rol importante en la representación de los avatares del conflicto. Su comportamiento siguió en líneas generales la misma línea que el del resto de la sociedad, con cada periódico, revista o medio encuadrándose como aliado incondicional u opositor acérrimo del gobierno. La presidenta acusó públicamente a los medios de distorsionar la información, incentivar un golpe de Estado, e incluso relacionó su conducta con la que habían tenido durante la dictadura militar de 1976 a 1983. En su discurso del 1 de abril, comparó un *lock out* agropecuario de 1976 con el que ocurría por esos días, y argumentó que los manifestantes “esta vez no han venido acompañados de tanques: esta vez han sido acompañados por algunos generales multimediáticos que además de apoyar el *lock out* al pueblo, han hecho un *lock out* a la información”¹¹. Una organización dedicada al monitoreo de diarios nacionales ha demostrado que este discurso es el punto de partida de una confrontación explícita entre el gobierno nacional y *Clarín*, diario de mayor tirada en el país y medio insignia del multimedia llamado Grupo Clarín¹².

11 Discurso de la presidenta Cristina Kirchner pronunciado durante el “Encuentro por la convivencia y el diálogo” en Plaza de Mayo, el 1 de abril de 2008. Accedido el 29/07/2010 en: <http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Cristina_Fern%C3%A1ndez_durante_el_encuentro_por_la_convivencia_y_el_di%C3%A1logo_en_Plaza_de_Mayo>.

12 Diario sobre Diarios. “Agenda 2008”. Reporte anual que estudia y evalúa la posición de cinco diarios nacionales respecto del gobierno de turno.

La clase media urbana también puede ser considerada como un actor de peso, aunque la definición de tal entidad sea poco clara. En los centros urbanos más grandes del país ocurrieron manifestaciones y actos políticos masivos, tanto para apoyar el reclamo de las entidades agrarias como la decisión del gobierno nacional. También existieron protestas espontáneas, mayoritariamente en barrios de clase media en los cuales la oposición a la presidenta prevalecía aun antes del comienzo de la disputa por la resolución 125¹³.

Entre los esfuerzos de mediación aparece la actuación de la Iglesia católica, que ofreció un espacio de diálogo a través de su Comisión de Paz y Justicia a finales de marzo, hecho que podría haber empujado al campo a la primera tregua (*Infobae*, 26.03.08¹⁴). El gobernador socialista de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner, envió al gobierno central un documento titulado *Diez puntos para salir de la crisis*, que sugería la creación de un marco institucional para la negociación y abogaba por un plan integral de políticas para el agro. Además, el Defensor del Pueblo¹⁵, Eduardo Mondino, convocó a ambas partes para reunirse y negociar en junio, por pedido de la Mesa de Enlace. El gobierno decidió no participar de esa reunión (*La Nación*, 08.06.10).

III. DESCRIPCIÓN DE LOS CAMBIOS MÁS SIGNIFICATIVOS

1. DESARROLLO DEL CONFLICTO EN CANALES INSTITUCIONALES

Si bien los temas impositivos están reservados como competencia exclusiva del Congreso Nacional, la Ley de Emergencia Económica¹⁶ proveyó una posición más fuerte al Ejecutivo para establecer medidas sucesivas respecto de los llamados “derechos de exportación”. Sobre esa base y atendiendo a

13 *Argentina Elections Report*. University of British Columbia, acceso en <<http://www.argentinaelections.com/>> el 4 de julio de 2010.

14 <<http://www.infobae.com/politica/371446-0-0-Propuesta-formal-la-Iglesia-mediarel-campo>>.

15 La Defensoría del Pueblo es una institución federal que actúa con total independencia y autonomía funcional, y su misión es proteger los derechos, garantías e intereses expuestos en la Constitución Nacional y en otras leyes contra las acciones u omisiones de la administración pública. Más información en: <<http://www.dpn.gob.ar/>>.

16 Ley 23867, Ministerio de Economía, accedida en <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/texact.htm>> el 15 de junio de 2010.

los dos ajustes dictaminados sin mayor resistencia en el 2007, el ministro Lousteau anunció la nueva modificación, no sin respaldarla con razones técnicas durante la presentación. La escalada en los precios de los alimentos a nivel internacional, y particularmente de la soja, estaban otorgando una “rentabilidad extraordinaria” a los exportadores, todo lo cual tenía consecuencias indirectas negativas en la economía local: en primer lugar, el reemplazo de producciones consumidas localmente, como carne, trigo y leche, por plantaciones de soja; y, en segundo, una concentración de la propiedad de la tierra en manos de corporaciones de los agronegocios como resultado de un valor distorsionado de la tierra. Lousteau también explicó que la política monetaria y el control del precio de los combustibles eran las principales políticas del gobierno para favorecer a los productores agropecuarios.

La Mesa de Enlace buscó frenar la resolución 125 por la vía judicial y presentó la opinión de expertos legales que consideraron que cualquier medida proveniente del Poder Ejecutivo con un impacto fiscal superior a 35% es inconstitucional, así dicha medida esté pensada como herramienta macroeconómica antes que fiscal. También argumentaron que la medida transformaba a las retenciones en un “impuesto expropiatorio”, y que no todos los productores estaban obteniendo “ganancias extraordinarias” como afirmaba el gobierno. Eso dependía, afirmaban, de la calidad de la tierra, de su ubicación geográfica y de un conjunto de factores. Sobre todo, protestaron contra la idea de conocer las políticas del gobierno solo a través de los diarios, en lugar de la implementación de instancias de consulta y negociación previas al dictado de la normativa.

Las huelgas subsiguientes llevaron al gobierno a anunciar, el 31 de marzo, un nuevo conjunto de medidas que pretendían responder a las inquietudes del agro sin desactivar el nuevo sistema. Los productores pequeños tendrían que pagar la misma retención pero recibirían un reembolso si la tasa superaba el 35%. Además, aquellos ubicados en el noroeste y el noreste del país percibirían un subsidio por los costos de transporte hasta las terminales exportadoras. Tres días antes del anuncio, el jefe de Gabinete y los representantes de la Mesa de Enlace habían mantenido una primera reunión, sin alcanzar acuerdos.

Luego de que la Mesa de Enlace rechazara estas modificaciones llamándolas “insuficientes” y “unilaterales”, el gobierno decidió que ya no negociaría en esas circunstancias de paro y bloqueos de rutas. Por lo tanto, el 3 de abril los agricultores decidieron inaugurar una tregua para

permitir negociaciones. El 11 de abril, la presidenta misma se reunió con la Mesa de Enlace para discutir la política agropecuaria en general. Luego de esa reunión, se acordó canalizar las negociaciones en cuatro comisiones técnicas dentro de la Secretaría de Agricultura comenzando el 14 de abril, bajo la supervisión del jefe de Gabinete. Para entonces, los derechos de exportación de la soja seguían siendo el punto crítico del reclamo pero dentro de un conjunto de políticas sobre las cuales se exigían cambios. El entusiasmo inicial se fue apagando en las semanas posteriores, con la salida de Lousteau como nuevo signo del malestar en el interior del Ejecutivo.

No fue hasta el 29 de mayo que se anunció un nuevo paquete de reformas para abordar otro de los puntos más criticados: en la Resolución 125/2008 se establecía que en caso de que la cotización de la soja superara los US\$ 600 por tonelada, la tasa marginal de retención por sobre ese umbral sería de 95%¹⁷. De esta manera se desincentivaban –tal vez hasta su desaparición– los futuros de la oleaginosa, al eliminarse la volatilidad del precio. Con el cambio, la tasa marginal fue reducida a 57,5% y el umbral se levantó a US\$ 750. No obstante, el anuncio nunca fue sancionado administrativamente, probablemente por las inmediatas críticas de la Mesa de Enlace.

Durante el resto del mes de junio, el malestar social y el antagonismo fueron en aumento, especialmente luego de que el día 5 de ese mes un juez federal dictaminara la inconstitucionalidad de la resolución del 11 de marzo y sus posteriores modificaciones. El 9 de junio, la presidenta anunció la creación del Programa de Redistribución Social, que consistía en el uso de los ingresos por concepto de retenciones cuando la tasa excediera el 35%, para financiar la construcción hospitales, centros de salud y caminos. Esto buscaba demostrar la intención del gobierno de redistribuir la riqueza, frente a la idea de que el motivo oculto de la medida era fortalecer la recaudación para el pago de deuda externa. Cristina Kirchner decidió el 17 de junio dejar que el Congreso Nacional se expidiera sobre el asunto, confiando en una victoria segura. El proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados el 5 de julio, no sin la introducción de varias modificaciones.

El texto con media sanción establecía, entre otras cosas, que solamente pagarían retenciones de acuerdo al esquema de la Resolución 125/2008 los productores de más de 1.500 toneladas, y los de entre 750 y 1.500, por las toneladas que excedieran el umbral de las 750.

17 Ministerio de Economía y Producción, Resolución 125/2008, 10 de marzo de 2008.

Una sesión interminable de 18 horas de duración, y dos rondas de votación mediante, llevaron a que a las 4.30 de la madrugada del 18 de julio, el asunto se decidiera por desempate del vicepresidente Julio Cobos. Al votar en contra del proyecto¹⁸, se restableció la situación previa al 11 de marzo y la coalición gobernante quedó fracturada por el resto del período en funciones.

2. INTERVENCIONES EN EL ESPACIO PÚBLICO

Las estrategias de los manifestantes pueden ser clasificadas en cuatro categorías, todas las cuales corresponden en alguna medida a intervenciones del espacio público. Bloqueos de rutas y caminos, ceses en la comercialización de granos, protestas callejeras espontáneas incluyendo “cacerolazos”¹⁹ y mítines políticos organizados por la Mesa de Enlace. Las dos primeras medidas fueron mayoritariamente llevadas a cabo en conjunto, e iniciadas y terminadas por llamado de los líderes. No obstante, muchos manifestantes permanecían al costado de las rutas durante los períodos de tregua. Las decisiones acerca de la continuidad de la huelga eran casi siempre tomadas en asambleas celebradas a la vera de los caminos.

En total, hubo al menos cincuenta días de huelgas divididos en cuatro períodos. Durante las barricadas, los camiones que transportaban alimentos y otros bienes eran retenidos, lo que condujo a un desabastecimiento en muchas zonas del país. El Sindicato de Choferes de Camiones llamó a una huelga general el 4 de junio para expresar su repudio a la protesta del campo, que estaba impactando fuertemente sobre sus actividades económicas. Esto agudizó el malestar político alrededor del país.

Los partidarios de la protesta agropecuaria se congregaron en manifestaciones masivas primero en la Plaza de Mayo²⁰ de Buenos Aires, luego

18 En el sistema presidencial argentino, se espera que frente a un empate en la votación acerca de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, el vicepresidente de la Nación garantice su aprobación mediante su voto.

19 El término ‘cacerolazo’ se acuñó durante la crisis económica, financiera y política de diciembre del 2001, durante la cual miles de manifestantes se volcaron espontáneamente a la calle con cacerolas y cucharas para pedir la renuncia de Fernando de la Rúa.

20 La Plaza de Mayo, en el centro de la Ciudad de Buenos Aires, es considerada el corazón político y el espacio históricamente más significativo del país.

dos veces en Rosario, provincia de Santa Fe, y una vez más en el barrio porteño de Palermo²¹, poco tiempo antes de que el Senado votara el proyecto de ley. El gobierno también se valió de los actos públicos para fortalecer su posición en el diferendo, concentrando el apoyo de sindicatos, organizaciones peronistas y ciudadanos. Se registraron episodios de violencia en distintos actos entre los dos grupos.

Mientras el proyecto de ley era tratado en el Senado, se registraron “esraches” a distintos senadores nacionales, consistentes en la intercepción de un funcionario o político en su domicilio o lugar de trabajo para realizar una denuncia o intimidarlo.

3. DISCURSOS Y MARCOS CONCEPTUALES

Esta sección pretende enumerar las principales piezas discursivas que cada parte desplegó durante el desarrollo del conflicto, orientadas a ganar la simpatía popular y a refutar los argumentos de la contraparte.

La presidenta Kirchner se refirió en repetidas oportunidades al tema en sus apariciones públicas, fuera o no ese el motivo de cada actividad en particular. Además de enfatizar los argumentos técnicos detrás de la medida desde el punto de vista económico, la Sra. De Kirchner también explicó cómo su gobierno pretendía incansablemente lograr una mejor distribución de la riqueza con esa y otras políticas. Esto puede considerarse evidencia ética²² (Davies 2004). Acuñó impresiones como “piquetes de la abundancia”, en oposición a los que realizan los desempleados, ilustrando así la presunta falta de generosidad de un sector de la economía que no está dispuesto a renunciar a una parte de sus ganancias para que el Estado pueda beneficiar al resto. También dijo que podía comprender que incluso “los ricos tienen derecho a protestar”, aunque advirtió que el resto de la sociedad podía no ser tan comprensivo con esa posición.

A pesar de que la Mesa de Enlace decía abogar por todos los productores agropecuarios, independientemente de su tamaño o localización,

21 Palermo es un barrio de clase media y clase media alta en la Ciudad de Buenos Aires. La Sociedad Rural Argentina tiene sus oficinas y centro de convenciones en esa zona.

22 Cuando la decisión sobre una política pública incluye una transacción entre dos prioridades o grupos diferentes, Davies señala la necesidad de probar la justicia social de la decisión adoptada.

incluyendo así a granjeros pobres, el gobierno desafió esa afirmación argumentando que solo se dedicaban a proteger los intereses de los grandes terratenientes, especialmente luego de las modificaciones del 31 de marzo. Además de sus críticas a la cobertura mediática de los acontecimientos, Cristina Kirchner también expresó que el descontento de la clase media urbana probablemente se vinculaba a las políticas de derechos humanos de su gobierno y el de su predecesor²³. La protesta quedó así ligada a los sectores tradicionalmente ricos y conservadores de la Argentina, como la “oligarquía terrateniente”²⁴.

Los huelguistas y manifestantes fueron catalogados como “violentos” y “antidemocráticos” por el gobierno en virtud de sus formas de protesta. Al mismo tiempo, el gobierno aseguró, una y otra vez, estar absolutamente dispuesto a negociar, siempre y cuando no fueran presionados a través de medidas tan duras. El eslogan de los actos masivos organizados por el gobierno nacional fue la “defensa de la democracia y el gobierno nacional y popular”. Señalaron repetidamente que los manifestantes promovían un golpe de Estado y que pretendían desestabilizar a un gobierno electo legítimamente.

Del lado de la oposición, una de las ideas principales expresada tanto a los medios como en los actos políticos y asambleas fue la de que el gobierno no tenía “ningún respeto por las instituciones”, dado que había dictado un “impuesto expropiatorio” sin “consultar ni negociar” previamente con el sector. La resolución se consideraba “injusta”, y como una desconsideración total por la “gran contribución” del sector agropecuario a la recuperación de la economía nacional. La Mesa de Enlace y sus seguidores acusaron al gobierno de no tener política alguna para el sector salvo por medidas orientadas a recaudar impuestos cuando fuera necesario. Esta era, según señalaron, la “verdadera razón” detrás del nuevo esquema de retenciones.

23 Durante su gobierno, Néstor Kirchner anuló dos leyes decretadas por el ex presidente Raúl Alfonsín, que otorgaban amnistía a los responsables de la dictadura militar de 1976-1983. De esta manera, se reabrieron las causas judiciales por sus crímenes a los derechos humanos.

24 Según el historiador Natalio Botana, se trata de un término no unívoco para designar a un grupo en tanto clase social con poder económico, clase gobernante o grupo político representativo. Se aplica particularmente a una élite argentina poseedora de tierras en la provincia de Buenos Aires, y grupos asociados como las Fuerzas Militares y sectores de la Iglesia católica, con participación privilegiada entre 1880 y 1946.

En las protestas callejeras, manifestantes llamaron a la presidenta “montonera”²⁵ y “revanchista”, entre otros términos descalificadores. De esta forma, se dio simetría a la batalla discursiva configurada a partir del vocabulario referente a los procesos políticos que el país atravesó en las décadas de 1970 y 1980.

IV. HALLAZGOS DEL CASO

En términos generales, el caso muestra un ciclo político revertido, en el cual la mayoría de los esfuerzos para darle legitimidad frente a los actores interesados se realizaron luego de establecer la política. Esto se potenció por la oposición inmediata, coordinada e implacable de la Mesa de Enlace, y resultó en lo que Alesina y Drazen (1991)²⁶ llaman una “guerra de desgaste” entre dos grupos sobre la base de los costos de una reforma. Con el paso de los días, el peso político de la disputa ascendió, y, en consecuencia, ambas partes se fueron radicalizando y perdiendo la voluntad de hacer concesiones. De esta manera, el proceso fue vaciándose de racionalidad.

Es posible que hubiera suficiente evidencia válida disponible respecto del tema como para tomar una decisión informada. Sin embargo, no sirvió como una herramienta relevante para destrabar el conflicto. El desfase entre las posturas públicas antagónicas y radicales de ambas partes y las concesiones y modificaciones que sí se introdujeron en el desenvolvimiento del caso, impidió que esas mismas concesiones llevaran a un escenario de menor conflictividad. Tan pronto como la huelga fue convocada y a lo largo de toda la disputa, la racionalidad política prevaleció por sobre las razones fundamentadas en evidencia. Se privilegió vencer la batalla discursiva y lograr impresionantes movilizaciones de las bases, antes que crear y fortalecer espacios institucionales para la negociación basada en evidencia. La teoría de negociación indica que los períodos de lucha deben abrir camino para la mediación o negociación, cuando los costos de seguir luchando se vuelven prohibitivos (Pruitt y Carnevale 1993). Las partes en conflicto nunca llegaron a adoptar un cambio de esa clase, mucho menos luego de la caída de la resolución en el Senado.

25 Montoneros fue un grupo político de raíz peronista que se alzó en armas contra los gobiernos militares durante la década de 1970.

26 Citados por Court y Cotterell (2006).

Si las crisis pueden proveer una ventana de oportunidad para la introducción de reformas en políticas públicas sustentadas en evidencia, ni el gobierno ni las asociaciones agropecuarias percibieron ese beneficio en este caso. Por un lado, si bien la Mesa de Enlace y quienes apoyaron su protesta pueden considerarse victoriosos por haber detenido la Resolución 125 y por haber ganado un mayor espacio en la opinión pública, su relación con el gobierno se dañó lo suficiente como para evitar cualquier otro avance en políticas públicas para el sector (*La Nación*, 18/07/2010²⁷). Por otro lado, el gobierno no pudo seguir adelante con su agenda de prioridades políticas, dado que perdió mucho apoyo en la ciudadanía (*Página 12*, 29/07/2008²⁸). De hecho, mientras se escribe este artículo, el debate alrededor de las retenciones está lejos de ser resuelto. En un año de elecciones presidenciales, es un tema de consulta para los candidatos.

1. CONTEXTO POLÍTICO

Un conjunto de circunstancias políticas puede haber bloqueado un uso más efectivo de la evidencia en el conflicto. En primer lugar, la sanción de la Ley de Emergencia Económica en el 2001, en medio de la más importante crisis económica que el país hubiera atravesado, permitió al Poder Ejecutivo hacerse cargo de decisiones presupuestarias, fiscales y contractuales que antes estaban reservadas para el Poder Legislativo. Esta ley seguía en pie en el 2008, renovaciones anuales mediante, a pesar del crecimiento económico consecutivo alcanzado en el lustro desde el 2003 hasta el 2008, que cambió dramáticamente las condiciones macroeconómicas del país. Estas competencias le permitieron al Poder Ejecutivo formular esta medida a puertas cerradas, bloqueando así la inclusión de cualquier evidencia externa.

Desde marzo hasta mediados de junio, mientras la disputa era mano a mano entre el Ejecutivo y la Mesa de Enlace, el sistema político no pudo ofrecer mecanismos institucionales adecuados para trabajar sobre la política y darle legitimidad. Para cuando finalmente se envió el proyecto de ley al Congreso, que es el entorno institucional más apropiado para la

27 <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1285992>.

28 <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/108650-34290-2008-07-29.html>>.

búsqueda de soluciones de compromiso, el consenso parecía ya imposible de alcanzar. Dada la paridad casi infranqueable en los votos, no quedó otra alternativa que desempatar mediante el voto del vicepresidente.

En tercer lugar, el conflicto reactivó una polarización histórica entre dos modelos económicos. Uno privilegia la industrialización, los intereses nacionales y la fortaleza de la clase trabajadora; el otro considera que los recursos naturales constituyen el activo más valioso del país y promueve una economía de exportación de *commodities*, lo que beneficia los intereses de los terratenientes. Aun cuando en las discusiones de política económica en toda la región subsisten estas posturas, en este caso la lógica contrapuesta no fue beneficiosa, dado que proveyó una visión demasiado simplificada y desactualizada del contexto económico nacional e internacional.

2. EVIDENCIA

La comunicación de evidencia se mezcló en todo momento con consideraciones ideológicas, de ambos lados. Incluso cuando se hicieron concesiones técnicas, por ejemplo a través de modificaciones en la resolución, el discurso de las dos partes permaneció inmutable. En otras palabras, nunca se reconocieron errores. La cobertura de los medios amplificó este efecto al focalizarse en las consideraciones políticas por sobre los argumentos racionales. Las técnicas de producción de noticias generalmente privilegian la obtención de grandes audiencias y la simplificación por sobre la exactitud (Greer 2003), especialmente cuando los temas tratados conllevan niveles tan altos de complejidad.

La evidencia cobró protagonismo recién cuando el conflicto llegó al Congreso. El mismo Julio Cobos señaló la necesidad de encontrar “soluciones efectivas” y no simplemente participación política desinformada, y agregó que el Congreso es el lugar ideal para que las universidades y los investigadores enriquezcan el debate (*Clarín*, 27/06/2008²⁹). Un volumen considerable de evidencia se presentó en el contexto adecuado, pero ya era demasiado tarde. El gobierno llevó el asunto al Poder Legislativo solo cuando todo lo demás había fallado (por ejemplo, las modificaciones

29 <<http://edant.clarin.com/diario/2008/06/27/elpais/p-00301.htm>>.

sucesivas de la medida, las movilizaciones políticas y el Programa de Redistribución Social). Demasiadas agresiones, episodios de violencia, actos y explicaciones habían transcurrido. Aun durante la discusión en el Congreso, las asociaciones agropecuarias continuaron presionando intensamente con amenazas de seguir de paro en caso de que la medida se aprobase.

3. INFLUENCIAS EXTERNAS

Con la crisis financiera asomándose, las señales de los mercados hacia finales del 2007 y en el 2008 eran muy confusas para los encargados de las políticas públicas. El precio de los alimentos se había disparado en lo que se denominó una “crisis mundial de los precios de los alimentos” estimulada por el aumento acelerado del consumo en países como China y la India, por el uso de granos para biocombustibles y por la escalada en el precio del petróleo, entre otros factores (*Time*, 27/02/2008³⁰). Esta situación generaba preocupación entre los funcionarios alrededor del mundo, incluyendo a los del Ministerio de Economía en la Argentina. En el caso del esquema de Derechos de Exportación, se hacía especialmente difícil saber si el precio de la tonelada de soja sobrepasaría o no la barrera de los US\$ 600, que implicaba un impuesto marginal del 95% por encima de ese precio. Cuando la política se instrumentó, parecía un escenario poco probable, aunque luego terminó sucediendo.

Otro elemento de distorsión externa que puso en duda la validez de la evidencia presentada fue que países vecinos como Brasil y Uruguay estaban implementando políticas de incentivo a la exportación –con subsidios en el caso brasileño–, en lugar de gravarlas impositivamente. La comparación generó una sensación de “injusticia” y también de “impericia” entre los actores afectados y el público en general. Dados los precios internacionales, las políticas argentinas llevaban, a diferencia de los vecinos, a desperdiciar una oportunidad histórica, según esa visión. En esta postura no estaba contemplado que las razones detrás de las medidas locales y los objetivos perseguidos eran esencialmente diferentes.

30 <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1717572,00.html>>.

4. VÍNCULOS

Los medios de comunicación proveyeron una cobertura integral del conflicto desde su inicio, y tanto el gobierno como los huelguistas buscaron permanentemente dar legitimidad a su posición a través de ellos. No obstante, siguiendo el mismo patrón de polarización, los diarios y cadenas de noticias claramente tomaron partido en la disputa, no solo a través de sus editoriales sino también en su presentación de los hechos.

La Mesa de Enlace funcionó como una fuerte coalición al concatenar efectivamente a cuatro asociaciones con diferentes historias y posicionamiento en el espectro político. Aunque no consiguieron cumplir con todos sus objetivos, especialmente luego de desmantelada la Resolución 125, es razonable pensar que el gobierno nunca esperó que las distintas agrupaciones permanecieran unidas durante todo el conflicto. La capacidad de oposición a la política pública hubiera sido gravemente perjudicada por una ruptura en la Mesa de Enlace en cualquier momento.

V. CONCLUSIONES

Lo que comenzó siendo un tema específico de una política pública, terminó revelando una serie de problemas interconectados que requieren una atención y dedicación más amplias de los hacedores de políticas. En este sentido, las fallas técnicas que pudieron existir en la elaboración de un esquema nuevo de Derechos de Exportación para granos funcionó como puerta de entrada a un conjunto de problemáticas adicionales del sector agropecuario, de la estructura fiscal y de la gestión macroeconómica, que inicialmente eran mucho menos evidentes para la opinión pública. La configuración de estos temas tiene una jerarquía pública por la cual algunos permanecen en el centro y otros en la periferia.

En este caso, al controversial sistema de retenciones se sumaron reclamos sobre las políticas para el sector ganadero y el de lácteos. También se discutió extensamente sobre la posición fiscal del país frente a sus obligaciones financieras, y sobre la capacidad del Ejecutivo de actuar en temas impositivos en virtud de la Ley de Emergencia Económica.

Esa experiencia de amplificación y multiplicación de los temas por atender podría haber intensificado el malestar y la insatisfacción de los actores afectados por las reformas. Esa sensación opera en los dos sen-

tidos: si se adoptan medidas para solucionar los asuntos más periféricos, aumentan las quejas acerca del tema central, o, dicho de otra manera, se resta importancia a esos problemas justamente por ser de segundo orden; si, en cambio, la atención y los esfuerzos se dirigen únicamente a “apagar los incendios” provocados por el eje del conflicto, las críticas se desplazan hacia la falta de gestión o la negligencia respecto de los asuntos no centrales. Parece razonable argumentar que la inclusión de evidencias ocurre en un contexto de prioridades poco claras para la elaboración de políticas públicas.

Las acciones en el terreno de la comunicación política, entendida como la interacción conflictiva entre políticos, periodistas y la opinión pública expresada en encuestas (Wolton 1990), tienden a marcar una finalización pública más o menos institucional a los períodos de crisis. Independientemente de la variedad de problemas estructurales que la crisis haya hecho emerger, cuyas soluciones probablemente requieran un trabajo de largo plazo, es una característica común de estos procesos la selección de un momento, símbolo o proceso administrativo como final público. Esto tiene que ver con la estructura de los acontecimientos públicos mediáticos y con las condiciones de producción de la información, que por un lado permiten cierta profundización y ramificación de los problemas tratados, y, por el otro, producen cierres y cambios de agenda que no necesariamente se condicen con los tiempos institucionales no mediáticos (Fernández Pedemonte 2010).

El conflicto acerca de las retenciones se dio por finalizado con la reprobación del proyecto de ley en el Senado, que solamente significaba la no implementación del nuevo esquema. Considerando toda la información y los problemas emergidos alrededor de la medida, el gobierno se enfrentaba al desafío de cumplir sus objetivos macroeconómicos, sectoriales y fiscales por otros caminos, mientras que el sector agropecuario seguía teniendo en su agenda una gran cantidad de demandas de políticas públicas para sus actividades. Nada de esto se solucionaba con la no implementación de la Resolución 125/2008. La idea de una finalización del conflicto, si bien podría ser verdadera en términos de cierta normalización de la vida política y social, es apenas artificial en tanto no se trabajara en nuevas políticas públicas para realmente solucionar todos los temas centrales y periféricos detectados.

En este contexto, medir hasta qué punto la evidencia basada en investigación puede beneficiar la resolución de una crisis, resulta muy

complejo. Por un lado, la evidencia bien comunicada y expuesta en los espacios adecuados sí parece reducir las tensiones, teniendo en cuenta que un debate informado automáticamente cobra mayor legitimidad y es menos susceptible a disputas. Por el otro, hay cinco condiciones en la relación entre evidencia y políticas públicas que en contextos de polarización solamente se intensifican: velocidad en la toma de decisiones, falta de conocimiento científico previo, superficialidad en el tratamiento de los temas, confidencialidad y sesgos partidarios e ideológicos (Cable 2003). Una consecuencia de esas restricciones es la “politización de la ciencia” (Jones *et al.* 2008), por la cual la evidencia científica se somete a los fines políticos, en períodos en los que se necesita tomar decisiones y mostrar resultados a toda costa.

No es el objetivo de este trabajo realizar un análisis exhaustivo del sistema político argentino a la luz de la crisis ocurrida. Sin embargo, es posible argumentar que la cultura política y las condiciones de gobernabilidad que lo caracterizan son muy relevantes a la hora de analizar el caso. La cultura política, definida como la psicología política de una nación y sus valores largamente arraigados (*Enciclopedia Británica*), fue central al desarrollo de los acontecimientos. Según Davies (2004), aquellas políticas públicas que estén muy apartadas de los valores públicos sencillamente no van a funcionar. Las posturas y el entendimiento del público constituyen un tipo de evidencia en sí mismas, y, por lo tanto, las políticas públicas basadas en evidencia deben tenerlas en cuenta.

En términos de gobernabilidad, una política puede producir el resultado deseado solo si existe credibilidad respecto de su cumplimiento y sustentabilidad. Esto puede ser evaluado en un espectro que va desde la flexibilidad a la rigidez (Tomassi *et al.* 2010), determinado principalmente por el número de actores con capacidad de veto que deben consentir la medida. Estos autores argumentan que los distintos actores en diferentes momentos pueden tener un poder dispar para influenciar la política pública, y agregan que el tipo de transacciones que cada actor político puede llevar adelante depende de las posibilidades que provea el entorno institucional. En el caso estudiado, los diferentes grupos de interés ingresaron y salieron de la “mesa chica” de actores con capacidad de veto a lo largo de sus diferentes etapas con pobres resultados, hasta que, finalmente, la dinámica y la capacidad política del Poder Legislativo se impusieron y permitieron establecer un consenso para tomar una decisión definitiva.

VI. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones enfatizan ciertas prácticas políticas que han sido descritas por distintos autores en un intento de establecer prioridades para la gestión de crisis políticas en el caso de disputas sobre políticas públicas.

En tiempos ordinarios, se puede realizar algunas acciones preventivas para minimizar la posibilidad de llegar a conflictos críticos y para fortalecer la inclusión de evidencia. La primera sería realizar análisis exhaustivos de *stakeholders*, consistentes en una serie de técnicas para mapear y entender las posiciones de poder, posturas y perspectivas de los actores que tienen un interés o están expuestos a los efectos de una reforma de una política en particular (Buse *et al.* 2005³¹). Además, Davies (2004) distingue los casos piloto y los casos de estudio como un tipo de evidencia que puede ser particularmente útil para prever la respuesta a una política antes de su implementación real. En sintonía con ello, la Oficina de Gabinete (2003b³²) del gobierno británico recomienda la introducción y monitoreo de medidas “piloto” como paso previo a cualquier nueva política.

Otro elemento que puede observarse es la importancia del contexto en el que se presenta la evidencia a efectos de su inclusión. En este sentido, los artículos de especialistas en los periódicos parecen bastante menos relevantes que la posibilidad de presentar esa misma opinión en el contexto de los debates legislativos, con la consecuente reproducción mediática de la presentación. Las técnicas de mapeo del contexto político podrían servir para identificar los espacios más legítimos para este propósito. Por ejemplo, el trabajo realizado en el marco de la Secretaría de Agricultura fue claramente menos importante que lo acontecido en las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados.

Durante la crisis, una estrategia de acción triple puede ayudar a cerrar la brecha entre la evidencia y el entorno político (Jones *et al.* 2008): un esquema de comunicación iterativo y de doble sentido, esfuerzos de traducción, y mediación en caso de que los conflictos y negociaciones entre dos actores no puedan ser resueltos simplemente mejorando el entendi-

31 Citado por Court y Cotterell (2006).

32 Citada por Davies (2004).

miento entre ambos. Los mismos autores señalan la necesidad de marcar un giro en la comunicación científica, pasando del objetivo desactualizado de reproducir mensajes consensuados y simplificados a un enfoque de mayores matices, diálogo e iteración.

Finalmente, el período posterior al conflicto es fundamental para la persecución de dos objetivos complementarios. El primero es empujar un proceso orgánico e integral que permita reconocer y trabajar sobre los problemas que la crisis transparentó. Esto conlleva la existencia de deliberaciones institucionalizadas, enriquecidas con información y participativas, en las que cada actor debería introducir evidencia y expresar su interés, para sustentar las decisiones en consejos relevantes, viables e implementables (Jones *et al.* 2008). Se supone que el nivel de compromiso con el asunto y la existencia de información deberían alcanzar para cumplir este objetivo. No obstante, la voluntad política debe darle prioridad para que se lleve a cabo.

El segundo objetivo tiene que ver con las investigaciones postcrisis, orientadas a reflexionar y evaluar los sucesos de la crisis y el comportamiento o desempeño de los actores involucrados. Los aprendizajes que resultan de estos procedimientos, que no son una práctica convencional en la cultura política argentina, pueden no solo mejorar las condiciones concretas del problema o la capacidad de respuesta de los actores involucrados hacia el futuro, sino también servir como instancia de estabilización y reconciliación. El conflicto del 2008 entre el gobierno y las asociaciones agropecuarias no fue la excepción: hasta la finalización de este trabajo, no se ha realizado proceso de revisión alguno. Con el paso de tiempo, la oportunidad para el aprendizaje se reduce.

BIBLIOGRAFÍA

BICKFORD, Susan

1996 *Listening, Conflict, and Citizenship. The Dissonance of Democracy.* Ithaca y Londres: Cornell University Press.

BULLOCK, Hellen; Juliet MOUNTFORD y Rebecca STANLEY

2001 *Better Policy-Making.* Centre for Management and Policy Studies, diciembre, pp. 11-34. Fecha de consulta: 27 de julio de 2010. <<http://www.civilservant.org.uk/betterpolicymaking.pdf>>.

BUSE, Kent; Nick MAYS y Gill WALT

2005 *Making Health Policy*. Londres: Open University Press.

CABINET OFFICE (OFICINA DEL GABINETE)

2003b *Trying It Out: The Role of 'Pilots' in Policy-Making*. Londres: Government Chief Social Researcher's Office.

CABLE, Vincent

2003 *The Political Context: Does Evidence Matter?* Presentación en el Overseas Development Institute, 5 de julio. Fecha de consulta: 28 de junio de 2010. <<http://www.odi.org.uk/events/2003/05/07/364-transcript-1-vincent-cable.pdf>>.

COURT, Julius y Lin COTTERELL

2006 *What Political and Institutional Context Issues Matter for Bridging Research and Policy?* Overseas Development Institute, Working Paper 269.

COURT, Julius y John YOUNG

2004 "Bridging Research and Policy in International Development: Context, Evidence and Links". En: *Global Knowledge Networks and International Development*. Londres: Routledge.

DAVIES, Philip

2004 *Is Evidence-Based Government Possible?* Cuarto Coloquio Anual Campbell Collaboration, 19 de febrero, Washington D.C.

DAVIES, Rick y Jessica DART

2005 *The 'Most Significant Change' Technique. A guide to its use*. Publicado en: <<http://www.mande.co.uk>>.

DUNLEAVY, Patrick

1986 *Studying for a Degree in the Humanities and Social Sciences*. Cap. 5: "Writing Dissertations", pp.110-36. Basingstoke: Macmillan.

EDWARDS, Arthur

1999 "Scientific Expertise and Policy-Making: The Intermediary Role of the Public Sphere". En: *Science and Public Policy*, 26 (3), pp. 163-70.

- FERNÁNDEZ PEDEMONTE, Damián
2010 *Conmoción pública. Los casos resonantes y sus públicos*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- FREEMAN, Eduard y Robert PHILIPS
2002 “Stakeholder Theory: A Libertarian Defense”. En: *Business Ethics Quarterly*, 12 (3), pp. 331-49.
- GREER, Alan
2003 “Countryside Issues: A Creeping Crisis”. En: *Parliamentary Affairs*, 56, pp. 523-42.
- JONES, Nicola; Harry JONES y Cora WALSH
2008 *Political Science? Strengthening Science-Policy Dialogue in Developing Countries*. Overseas Development Institute, Working Paper 294.
- McCONNELL, Allan y Alistair STARK
2002 “Foot-and-Mouth 2001: The Politics of Crisis Management”. En: *Parliamentary Affairs*, 55, pp. 664-81.
- OLIVER, Pamela y Daniel MYERS
1999 “How Events Enter the Public Sphere: Conflict, Location, and Sponsorship in Local Newspaper Coverage of Public Events”. En: *American Journal of Sociology*, 105 (1), pp. 38-42.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE
2004 *Bridging Research and Policy in International Development. An Analytical and Practical Framework*. Briefing Paper. Fecha de consulta: 21 de junio de 2010. <<http://www.odi.org.uk/resources/download/159.pdf>>.
- PRUITT, Dean y Peter CARNEVALE
1993 *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham: Open University Press.
- TOMMASI, Mariano; Carlos SCARTASCINI y Ernesto STEIN
2010 *Veto Players and Policy Trade-Offs: An Intertemporal Approach to Study the Effects of Political Institutions on Policy*. Inter-American Development Bank, Working Paper IDB-WP-159.

WOLTON, Dominique

1990 “Political Communication: The Construction of a Model”. En: *European Journal of Communication*, 5 (9), pp. 9-28.

YIN, Robert

1989 *Case Study Research: Design and Methods*. Londres: Sage Publications.

YOUNG, John

2008 “Impact of Research on Policy and Practice: Working with Complexity”. En: *Capacity.org*, 35.

TERCERA SECCIÓN

Balance y agenda de investigación

CAPÍTULO 9

Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas*

Método e hipótesis para una agenda de investigación

*Adolfo Garcé*¹

Instituto de Ciencia Política
Universidad de la República, Uruguay

I. INTRODUCCIÓN²

Durante los últimos quince años, la investigación acerca del uso de evidencia en las políticas públicas ha mantenido un ritmo importante y registrado avances significativos. Los libros de Botto (2007); Nutley, Walter y Davies (2007); Carden (2009); Tussie (2009); Jones *et al.* (2009); Mendizábal y Sample (2009); Garcé y Uña (2006, 2010), entre otros, constituyen un testimonio del interés que esta temática sigue despertando tanto en las instituciones académicas como en aquellas más orientadas a la influencia política (*think tanks* y organismos internacionales). Este esfuerzo ha dejado una importante colección de estudios de caso en una

* Los editores agradecen de manera especial la valiosa contribución de Adolfo Garcé en esta publicación.

- 1 Adolfo Garcé. Investigador en Régimen de Dedicación Total en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Investigador Nivel 1 en el Sistema Nacional de Investigadores. Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República). Candidato a Doctor en Ciencia Política. Email: adolfogarce@gmail.com
- 2 Este capítulo resume aprendizajes teóricos y metodológicos realizados durante los últimos años en el marco de mi trabajo en el Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR). Quiero explicitar mi agradecimiento hacia colegas de distintas instituciones con quienes, en diferentes momentos, he tenido la oportunidad de discutir mis ideas. Entre ellos quisiera mencionar a Rossana Castiglioni, Fernando Filgueira, Nicola Jones, Jorge Lanzaro, Juan Pablo Luna, Enrique Mendizabal, Ester Mancebo, Rafael Piñeiro, Jenny Pribble, Andrés Rius y Fernando Rosenblatt.

gran variedad de políticas y países. También ha permitido formular conclusiones importantes acerca de cuáles son los factores que favorecen el uso de investigación social.

A partir de esta sólida acumulación, es posible y, al mismo tiempo, necesario seguir construyendo. Este es, precisamente, el argumento que se defenderá en este capítulo. Es necesario avanzar mucho más en la elaboración teórica. Es preciso superar el sesgo hacia la contingencia que prevalece en la literatura (la irrupción de una crisis, el perfil del *policymaker*, la forma de presentación de la investigación, el acierto de la estrategia comunicacional del *think tank*, etcétera) y avanzar hacia enfoques teóricos que permitan visualizar el peso de los factores políticos estructurales que determinan la probabilidad de uso de la investigación social en las políticas. Para ello, es asimismo imprescindible pasar de los estudios de caso, o de las referencias comparativas asistemáticas, a la elaboración de comparaciones bien diseñadas, sistemáticas, que permitan descartar el peso de algunas variables y confirmar el de otras. El capítulo culmina con la presentación de algunas hipótesis acerca del impacto de las estructuras políticas en el uso de investigación social en las políticas.

II. DE LOS CASOS A LA TEORÍA

Una forma habitual de organizar la literatura sobre uso de evidencia en las políticas públicas es en función de la disciplina académica a la que cada aporte pertenece (por ejemplo, De Vibe, Hovland y Young [2002]). Sin embargo, también es posible hacerlo a partir de un criterio distinto. Algunos de los estudios colocan el énfasis en los aspectos prácticos del nexo entre investigación y políticas. Buscan ofrecer herramientas para tender puentes entre ambas orillas. Otros, en cambio, ponen énfasis en las cuestiones teóricas. El objetivo principal de estos estudios es construir teoría. Desde luego, ni la preocupación teórica está completamente ausente en el primer grupo ni el anhelo de contribuir a un mejor uso de la investigación en las políticas públicas está ausente en el segundo. Pero no es difícil advertir énfasis diferentes. El enfoque que prioriza la elaboración de herramientas es, naturalmente, más frecuente en los estudios promovidos en *think tanks* (como ODI), redes y agencias internacionales (como GDN o el World Bank) y oficinas estatales especializadas en desarrollo y políticas

públicas (como IDRC). El enfoque académico, por su parte, es más común entre los universitarios. Siguiendo y, a la vez, simplificando esta línea de razonamiento, puede decirse que hay dos grandes formas de investigar y escribir acerca del nexo entre investigación y políticas: la perspectiva del activista y la del académico.

El activista lleva adelante o promueve estudios sobre investigación y políticas públicas buscando incidir en las políticas. Está convencido de que existe un nexo causal entre desarrollo y políticas públicas basadas en evidencia. Tiene mucho interés en comprender los obstáculos que estrechen la circulación de los resultados de la investigación hacia el mundo de las decisiones para poder removerlos más rápidamente. Por eso mismo, porque está enfocado hacia la solución de problemas específicos, el enfoque del activista tiende a ser muy concreto. Le interesa entender qué está pasando en un sector específico. Al poner la mira en los casos concretos, tiende a jerarquizar la importancia de las personas que, de un lado y del otro, del lado del productor de conocimiento y del lado del *policymaker*, están directamente involucradas en el asunto. Una vez descubiertos los problemas (o las claves del éxito), el activista intenta extraer lecciones generales para compartirlas con sus pares.

La aproximación del académico es necesariamente distinta. El académico, vocacional e institucionalmente, está más enfocado en procurar construir teoría que en fabricar tecnologías que ayuden a resolver situaciones concretas en políticas públicas específicas. Como el activista, el punto de partida de su trabajo son los casos. Pero los casos no son relevantes en sí mismos. Lo que al académico verdaderamente le interesa es, a partir de ellos, profundizar en los mecanismos causales que explican las diferencias en el uso de la investigación social en las políticas. Como al activista, la importancia del factor personal no le pasa desapercibida. Pero, más allá de las características personales de investigadores y *policymakers*, el académico intenta descubrir regularidades. Tampoco se le escapa que el contexto es determinante. Pero, para él, las estructuras son aun más importantes que las coyunturas.

Las dos perspectivas pueden parecer opuestas. En realidad, la agenda de investigación que precisamos impulsar es la que toma en cuenta ambas pulsiones, la del *practitioner* y la del **académico**. Por un lado, el activista no podrá cumplir la misión en la que tanto cree (incorporar investigación en las políticas públicas para promover el desarrollo) si no profundiza en la teoría. Por el otro, el académico no podrá construir teoría si no se nutre

profusamente de los estudios de caso y de los testimonios concretos. El activista y el académico, por tanto, se precisan mutuamente. El primero precisa la ayuda del segundo para la construcción de conceptos y teorías. El segundo requiere el apoyo del primero para entender los problemas concretos en cada arena de política. La mejor teoría, en definitiva, será la que surja de este esfuerzo mancomunado. El desafío principal de la investigación acerca del nexo entre investigación y políticas públicas es, por ende, avanzar en la construcción de teoría como pretenden los académicos pero sin perder de vista el sentido de la urgencia que distingue a los activistas. Dicho de otra manera: hay que generar teoría con sentido práctico.

LA HORA DE LA POLÍTICA COMPARADA

Abundan en la literatura los estudios de caso. Desde luego, constituyen un insumo formidable para la construcción de teoría. La literatura sobre metodología insiste en que los estudios de caso pueden aportar al desarrollo teórico al menos de tres maneras distintas. En primer lugar, el estudio de un caso crucial puede problematizar o, directamente, falsear una teoría. En segundo lugar, el estudio de caso puede ser muy útil para construir hipótesis. Sin embargo, a partir de un caso no es posible hacer generalizaciones sólidas. Por eso, en tercer lugar, para hacer inferencias generales y avanzar en la construcción de teoría, es necesario pasar de los estudios de caso a las comparaciones sistemáticas.

La necesidad de dar este paso viene siendo señalada cada vez más claramente por los estudiosos en el campo. Hace algunos años, Crewe y Young formularon esta idea en los términos siguientes: “Specific lessons about how different international development policy areas are influenced by research in different coalitions are yet to be learned. Comparative research on different policy areas is needed to understand the differences between political and institution contexts, what is seen as credible research, successful communication strategies, the influence of key actors and the impact of relationships between researchers and policy makers” (Crewe y Young 2002: v). Más concretamente, los autores referidos proponen una comparación entre sectores diferentes: “taking particular policy shifts within particular sectors, we suggest that understanding the differences between them, and accounting for the

role played by research in particular cases, might extend our analysis of how research influences policy. This comparative approach could lead to much more specific findings about how particular policy areas work” (Crewe y Young 2002: 3).

Tal como sugieren Crewe y Young, la comparación entre sectores particulares de un mismo país en un momento dado es una estrategia que puede dar excelentes resultados. En un diseño de investigación de este tipo, las variables nacionales que podrían tener incidencia en el uso de la investigación en las políticas (como el tamaño del país, el nivel de desarrollo económico, el sistema de partidos, entre otras) permanecen constantes. Esto permite poner de manifiesto las diferencias entre sectores: contextos políticos específicos, papel de los liderazgos, características de la oferta en el área, etcétera.

Además de las comparaciones sincrónicas entre sectores distintos, sería de gran utilidad llevar adelante comparaciones diacrónicas, contrastando momentos distintos del mismo sector de políticas en el mismo país. En este caso, además de las variables nacionales, permanecen constantes algunas otras relacionadas con el sector específico. Aunque la economía política de cada sector de política puede ir cambiando con el tiempo, seguramente hay factores (por ejemplo: la capacidad técnica de las estructuras del Estado en esa área) que, generalmente, cambian de modo incremental. Un diseño de este tipo puede ayudar a poner de relieve aun más claramente el papel que cumplen las circunstancias concretas en las que se desenvuelve el proceso de uso de evidencia en las políticas.

Las comparaciones entre países, por el contrario, deberían permitir que asomen las diferencias entre naciones. Para ello, la mejor estrategia de investigación es comparar el uso de evidencia en las mismas políticas públicas en el mismo momento. Cuando estas variables permanecen constantes, se hace más sencillo advertir el peso de factores generales que inciden en la economía política del uso de evidencia en cada país: la cultura política, las características del Estado y de sus relaciones con la sociedad, de los partidos políticos, del subsistema de *think tanks* y de la oferta de investigación, etcétera.

En todos los casos hay que tener en cuenta las advertencias metodológicas que, recientemente, formulara Acuña (2009). Para poder avanzar, poco a poco, en la construcción de teoría hay que desarrollar comparaciones que no solamente tengan en cuenta las experiencias exitosas sino también las fallidas:

“Y aquí se enfrenta un desafío prioritario: el desarrollo de un mejor entendimiento comparativo. En este sentido, parece que el camino a recorrer es, valorando el aprendizaje que podamos obtener de experiencias exitosas, (a) el de apuntar a la construcción de teorías de rango medio más que a la universalidad; y (b) colocar el mismo acento que ya existe en comprender y difundir las buenas prácticas a comprender las prácticas fallidas. Sin esta diversidad en la explicación de por qué un evento sucede en un caso y no sucede en otro, no hay análisis comparativo que pueda sustentar legítimamente una recomendación de replicación de experiencias entre sociedades” (Acuña 2009: 73).

En suma, no es necesario elegir entre seguir construyendo narraciones densas de casos específicos y la elaboración de comparaciones sistemáticas. Los estudios de caso fueron y siguen siendo imprescindibles, entre otras razones, porque sin ellos es imposible hacer buena política comparada. Pero para poder avanzar en la construcción de teoría sobre el uso de evidencia en las políticas es necesario extremar las precauciones metodológicas. Para pasar de los casos a la teoría es imperioso tomar tres recaudos. En primer lugar, hay que tener mucho cuidado en la selección de los casos para controlar algunas variables y permitir que queden de manifiesto otras. En segundo lugar, hay que comparar éxitos y fracasos. En tercer lugar, es necesario impulsar distintas estrategias comparativas: comparaciones entre sectores diferentes del mismo país en el mismo momento, entre momentos distintos del mismo sector en el mismo país, entre los mismos sectores de países distintos en el mismo momento.

III. DEL CONTEXTO A LAS ESTRUCTURAS POLÍTICAS

La construcción de teoría acerca de la economía política del uso de evidencia no solamente requiere un esfuerzo adicional en términos metodológicos. Además, obviamente, exige un trabajo adicional en términos de elaboración de hipótesis generales.

La multiplicación de estudios de caso, hasta la fecha, ha permitido vislumbrar un conjunto de factores que inciden en el uso de evidencia. Pero la densidad de los detalles de los casos estudiados y la escasa frecuencia de estrategias comparativas cuidadosamente diseñadas han conspirado contra la elaboración de hipótesis generales. Esto inexorablemente conduce a subrayar el peso de las circunstancias concretas de cada episodio

específico y a soslayar la explicitación de los factores estructurales. Las estrategias comparativas deberían estar orientadas prioritariamente a recorrer el camino que va desde la importancia de la coyuntura a la relevancia de las estructuras.

La literatura ha puesto, hasta la fecha, mucho más énfasis en los factores coyunturales que en los estructurales. Para explicar el uso de evidencia en las políticas se toma en cuenta factores circunstanciales como el contexto político y las características de la investigación. El primer aspecto ocupa un espacio muy importante en el libro más reciente de Fred Carden (2009). Argumentando que “la política importa”, Carden sostiene que el “estudio sacó a la luz cinco contextos políticos/de las políticas distintos” (2009: 55).

Cinco contextos	Definición
(1) Petición clara del gobierno	“la ventana política está abierta”, “los políticos quieren conocimiento y están preparados para obrar en consecuencia”, “la probabilidad de ejercer influencia en un contexto así es elevada”.
(2) Interés del gobierno en la investigación, pero ausencia de liderazgo	“la ventana de la influencia sólo está abierta a medias”. “Las autoridades conocen bien la cuestión política destacada y la consideran importante”. “Para ejercer influencia, la investigación precisa un plan de puesta en práctica –o, entre los políticos–, un paladín dispuesto a poner la investigación a trabajar”.
(3) Interés del gobierno en la investigación, pero con un déficit de capacidad	“la ventana para la influencia está entreabierta”. “Los dirigentes reconocen la importancia del problema [...]. Quizá también hayan manifestado el públicamente el valor potencial de la investigación. Pero no han invertido los recursos necesarios para adoptarla o ponerla en práctica”.
(4) Un problema nuevo o emergente moviliza la investigación pero no a los políticos	“los investigadores logran importantes progresos en la solución de cierto problema ligado a al desarrollo. Sin embargo, los políticos permanecen reacios a la investigación o sus promesas”.
(5) El gobierno trata la investigación con desinterés u hostilidad	“Aquí la ventana de la influencia está cerrada a cal y canto. Los políticos tienen otras prioridades”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carden (2009: 56-8).

La importancia del contexto ha sido sistemáticamente destacada por los expertos en uso de evidencia. Pero no todos se refieren a lo mismo cuando hacen referencia a los factores contextuales. Algunos, como Carden, parecen poner el acento en las circunstancias. Otros, en cambio, también incluyen referencias a factores estructurales. Por ejemplo, dicen Crewe y Young:

“To analyze how the context shaped research and policy making it is necessary to take account of the political and institutional structures. The most important variables are likely to have been: the interests of key policy makers and researchers, structures and ideologies they were limited by, whether the policy changes were reformist or radical, how organizational pressures operated, and to what extent policies were adapted, developed or distorted when put into practice” (Crewe y Young 2002: 6).

En la misma línea argumental, y desarrollando una vez más aportes de Weiss³, Nutley, Walter y Davies (2007: 82) sostienen que la investigación tiene mayor probabilidad de impactar en las políticas cuando: “It is aligned with current ideology and individual and agency interests”; “Its findings fit with existing ways of thinking or acting or with other information within the policy environment”; “Open political systems exist”; “Institutions and structures bring research and policy makers into contact”. Las estructuras políticas inciden en la forma específica en que la investigación es usada en las políticas:

“federal political structures tend to provide more distributed and interactive policy-making process with greater opportunities for researchers to get engaged, and conversely that in centralized structures the civil service tends to have a stronger role. The issue is not about the degree of federalism, but also about how policy is made within these political structures: ‘In Europe, policy is overwhelmingly made by the civil service or by political parties (which tend to be hierarchical and centralized). In America independent policy entrepreneurs have lots of chances to influence it –partly because the civil service is weak and partly because the political process has lots of entry points, from the States to Federal

3 Weiss destaca el papel de los intereses de los actores del *policy process* (tanto los políticos como los funcionarios buscan impulsar sus carreras), de la ideología (sistemas de creencias, valores, orientaciones políticas) de los *policy makers*, de la información disponible y de las instituciones en las que actúan los *policy makers*, con sus historias, culturas y restricciones (Nutley, Walter y Davies: 75).

Government, from the White House to Congress' (The Economist, 2006)" (Nutley, Walter y Davies 2007: 264).

Más recientemente, desde el programa RAPID de ODI se ha formulado la relevancia del contexto político en los términos siguientes:

"ODI's work has consistently identified political context as being the most influential factor in determining the importance attached to evidence in policy spaces (Court et al., 2005). The political context comprises a range of factors, including the nature of the political system (e.g. authoritarian or democratic) as well as the level of democratic competition; the strength of government leadership; the relative strength of interest groups; incentive structures within policymaking organizations; capacities of both policymakers and institutions; and the level of influence of external actors (such as donors and international institutions). Together, these factors shape who is able to participate in the policy process, on what terms and how the process is structured" (Jones et al. 2009: 10).

El giro desde el énfasis en el contexto en tanto contingencia al contexto en tanto estructura es muy bienvenido y prometedor. Sin embargo, habitualmente las referencias a los factores estructurales del contexto político no van acompañadas de la formulación de hipótesis precisas sobre de qué modo concreto (a través de qué mecanismos causales) las estructuras políticas inciden en el uso de la investigación social. Tampoco son frecuentes las investigaciones que se han atrevido a conectar estructuras políticas con uso de evidencia en las políticas públicas. En realidad, tal como sostienen Nutley, Walter y Davies, "systematic study of these contextual factors and their influence on research use is largely absent" (2007: 263). De hecho, analizando de qué modo el contexto político nacional podría influir en la incorporación de investigación social, solamente citan un trabajo de Wilensky (1997) y el estudio comparativo de Rich (2004) sobre los *think tanks*. Por eso mismo, los dos ejemplos siguientes son especialmente valiosos.

DOS ANTECEDENTES ILUSTRES

El texto de Wilensky, como se verá un poco más adelante, es especialmente útil. Antes de analizarlo en detalle, de todos modos, vale la pena repasar el aporte de Weir y Skocpol a esta temática.

- *Margaret Weir y Theda Skocpol (1993)*

Buscando explicar por las diferentes “respuestas keynesianas la Gran Depresión” de Estados Unidos, Inglaterra y Suecia, construyeron una argumentación explicativa que subraya el papel determinante de los “rasgos estructurales de los estados y las herencias precedentes de las políticas públicas” (1993: 79). Estas variables, según este enfoque, influyeron concretamente en “las orientaciones políticas y en la capacidad de los grupos y partidos activos en la lucha política sobre la forma en que los gobiernos debían hacer frente a las circunstancias de la Depresión” y “afectaron al proceso de innovación intelectual y al acceso de expertos a los centros de gestión pública, a través de los cuales las ideas económicas entraban (o no) en la formulación de estrategias gubernamentales para hacer frente a la crisis económica” (1993: 79). Este último punto tiene una especial relevancia: “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).

En Inglaterra, las políticas que Lord Keynes venía pregonando (que se apartaban del clásico subsidio de desempleo) fueron “ahogadas desde dentro del Estado”: “la herencia en política social que el Estado británico llevó consigo a la Depresión, y la impermeabilidad del aparato del Estado para las ideas innovadoras a finales de los años veinte y a comienzos de los treinta, parece una explicación suficiente de por qué el desafortunado gobierno laborista de 1929-1931 perdió su principal oportunidad” (1993: 113). El dominio organizativo e intelectual del Tesoro sobre los demás departamentos de gobierno y la rigidez de sus normas de contratación de funcionarios (que conspiró contra la renovación de sus cuadros técnicos impregnó de un “profundo sesgo contra las innovaciones políticas que contravenían la ortodoxia económica” el aparato estatal británico (1993: 111).

En Suecia, los socialdemócratas pudieron incorporar políticas de tipo keynesiano porque las estructuras del Estado favorecen la interacción entre expertos, burócratas y representantes políticos: “buena parte de las respuestas de por qué los socialdemócratas suecos pusieron en marcha en 1932-1934 una estrategia de recuperación financiada con déficit reside en la historia del Estado sueco desde la época preindustrial, y en sus mecanismos establecidos desde mucho tiempo para unir a expertos, burócratas y políticos en apoyo de los planes de políticas públicas” (1993: 114).

En Estados Unidos, las estructuras del Estado determinaron una adopción de iniciativas federales confusas para combatir la Gran Depresión. Las ideas keynesianas fueron incorporadas por los académicos, pero la combinación de una “Administración nacional débil” (el proceso de profesionalización de la burocracia federal se había iniciado apenas un par de décadas antes), una “autoridad pública dividida” (federalismo y presidencialismo) y “partidos políticos no programáticos” obstaculizaron la participación de académicos y expertos portadores de los nuevos enfoques en la formulación de políticas (1993: 129).

En Suecia, las estructuras del Estado favorecieron abiertamente el contacto entre académicos, burócratas y políticos. Esto no ocurrió ni en Inglaterra ni en Estados Unidos. En Inglaterra, había partidos políticos programáticos como en Suecia, pero el carácter hermético de la estructura estatal hegemónica impidió el contacto entre las nuevas ideas económicas y el *policymaking*. En Estados Unidos, a diferencia de Inglaterra y de Suecia, no había ni un Estado central fuerte ni un Parlamento en sintonía con el Ejecutivo. Esto, al mismo tiempo, permitió y limitó el acceso de las nuevas ideas. Las características de los partidos (no programáticos) también conspiraron contra el arraigo del nuevo paradigma.

- *Harold Wilensky (1997)*

Lo primero que llama la atención en la lectura de este trabajo es que la visión que ofrece Wilensky sobre Estados Unidos tiene un parecido notable con lo que solemos decir acerca del caso uruguayo: “U.S. social scientists have less influence on policy than their counterparts in several other rich democracies where there are tighter relations between knowledge and power” (1997: 1242). Claro, Wilensky apoya esta conclusión en una base empírica envidiablemente más consistente:

“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).

A partir del estudio de decisiones sobre presupuesto y gasto en políticas sociales, Wilensky sostiene que el vínculo entre investigación y políticas públicas en Estados Unidos es mucho más débil que en otros países ricos como Suecia, Noruega, Austria y Alemania. Aunque no cita el trabajo de Weir y Skocpol, toma una ruta teórica parecida. Los países que tienen estructuras políticas centralizadas que favorecen la conexión entre expertos, burócratas y políticos tienden a usar más frecuentemente los insumos provenientes de la investigación social. En los sistemas políticos más pluralistas, la investigación juega un papel menor en la planificación de las políticas pero mayor en la competencia política:

“Fragmented and decentralized political economies, such as the United States, foster isolated, short-run single-issue research which is typically focused on short run effects, and used for political ammunition rather than policy planning. In contrast, more ‘corporatist’ systems such as those of Sweden, Norway, Austria and, perhaps, Germany, foster dialogue between researcher, bureaucrats and politicians in which a wider range of issues is connected, longer range effects are more often considered, and research findings are more often used for policy planning and implementation as well as for budget justification. Larger context for bargaining—especially among labor, management, and government—mean larger context for policy analysis [...]” (1997: 1241).

Como Weir y Skocpol, sostiene que la concentración del poder favorece el uso de la investigación social. En cambio, el esquema pluralista que singulariza el *policymaking* estadounidense sería un obstáculo a la incorporación de investigación: “The voice of research, even scholarly analysis, is drowned out by the noise” (1997: 1248). El problema, insiste, no está en las características de la oferta de investigación social sino en las estructuras políticas:

“In other words, national differences in structures for bargaining shape the intellectual channels for influence. It is not the modest supply of social science knowledge that blocks its influence in the United States, although it is modest; it is not our limited supply of experts and intellectuals (as Schumpeter suggested long ago, all rich countries develop an abundance of intellectuals and social critics); it is not even the limitations of applied social research (U.S. research has been more rigorous than in other countries); it is instead the location of our experts and intellectuals. If they were located in an interacting array of centralized labor federations, centralized employer federations, strong political parties, and at least moderately centralized governments with the capacity to implement policy, U.S. social scientists would have as much influence as their counterparts abroad” (1997: 1254).

Los autores referidos ofrecen un excelente ejemplo de cómo pensar en términos de estructuras políticas el *link* entre investigación y políticas públicas. Siguiendo esta pista, en el apartado siguiente se distinguen dimensiones analíticas del concepto “estructuras políticas” y se formulan algunas hipótesis.

IV. ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y USO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSIONES E HIPÓTESIS

En este apartado, se diferencian tres grandes dimensiones del concepto estructuras políticas y, para cada una de ellas, se presentan algunas hipótesis (generalmente extraídas de la literatura disponible) acerca de cómo podrían afectar el uso de evidencia en las políticas. La primera de estas dimensiones es la más difícil de definir. Algunos países tienen estructuras políticas que favorecen la concentración del poder. Otros, en cambio, favorecen su dispersión. La concentración del poder, por definición, es propia de los regímenes no democráticos. Pero, como argumentó Wilensky, también existen diferencias en el grado de concentración del poder entre países democráticos. Profundizando en este tema, Arend Lijphart distinguió dos modelos de democracia: la mayoritaria y la consensual. En la primera, el poder está más concentrado que en la segunda. Denominaré a esta primera dimensión con el vocablo ‘*polity*’ que, en inglés, se usa

habitualmente para identificar los aspectos más generales que caracterizan a cada sistema político. La segunda dimensión de las estructuras políticas es mucho más sencilla y fácilmente aprehensible: me refiero a los partidos políticos. La tercera dimensión analítica por tomar en cuenta es la referida a lo que, habitualmente, se denomina “estructuras del Estado” (Ejecutivo y Legislativo).

- POLITY/RÉGIMEN POLÍTICO

El grado de concentración/dispersión del poder afecta la probabilidad de uso de la investigación social. Sin embargo, puede hacerlo de dos maneras bien diferentes.

Hipótesis 1. La concentración de poder puede favorecer el uso de investigación social. Este es, como vimos, uno de los argumentos favoritos de Wilensky. Además, la experiencia de países como Inglaterra y Nueva Zelanda, cuyas estructuras políticas son modelos de democracia mayoritaria (de acuerdo a la definición de Arend Liphart), parece avalar esta hipótesis. No puede ser casualidad que la investigación acerca del uso de evidencia en las políticas públicas tenga, en Inglaterra, una de sus usinas más activas. Más allá de los casos concretos, parece lógico esperar que, cuando el poder está concentrado, los componentes estrictamente técnicos del *polycymaking* no queden tan expuestos a las presiones de los intereses políticos y sociales.

Hipótesis 2. Sin embargo, la experiencia de los países pobres o en vías de desarrollo parece sugerir que, en otros entornos socioeconómicos, la concentración de poder podría no favorecer el uso de investigación social en las políticas. Cuando existe poco margen para el debate público y para, como dice Carden (2009: 29), “hablarle francamente al gobierno”, no es sencillo para los investigadores y sus organizaciones (universidades y *think tanks*) influir en las decisiones de gobierno y en las políticas públicas. En los países en desarrollo, los procesos de gobierno suelen ser muy distintos que en el Norte: “La violencia, la corrupción y la incapacidad de las instituciones estatales inciden negativamente en los supuestos seguros de la elaboración política democrática –y en cualquier influencia metódica de la investigación en la política” (Carden 2009: 29-30).

Apuntes para la agenda. Tener en cuenta esta dimensión estructural es muy importante. Dos líderes políticos igualmente predispuestos a apoyar sus decisiones en resultados de investigación pero colocados en sistemas políticos distintos (uno más pluralista o abierto al debate público que el otro) tendrán diferentes probabilidades de llevar adelante políticas basadas en evidencia.

• PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Los partidos son actores fundamentales en el *policymaking*. En las democracias representativas modernas son los partidos los que proponen los candidatos a los distintos cargos (ejecutivos y legislativos) sobre los que cae la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. Por eso, no hay forma de avanzar en la construcción de teoría acerca del “nexo” entre investigación y políticas públicas sin estudiar mejor a los partidos (Garcé 2009a: 23-6). Como mínimo, hay dos rasgos de los partidos políticos en los que habría que profundizar porque afectan la forma concreta que asume el ingreso de la investigación en las políticas públicas: el grado de institucionalización de los sistemas de partidos y las características de las ideologías partidarias.

a. Institucionalización

Es una de las dimensiones más transitadas en los estudios sobre partidos y sistemas de partidos. Sobre la base de los trabajos de Mainwaring, se define la institucionalización de los sistemas de partidos a partir de cuatro dimensiones: (i) estabilidad de las pautas de competencia interpartidista, (ii) legitimidad de partidos y elecciones, (iii) raíces sociales de los partidos y (iv) organización interna de los partidos (Mainwaring y Scully 1996). El vínculo entre el nivel de institucionalización de los partidos y el uso de investigación en las políticas puede ser pensado de diferentes maneras.

Hipótesis 3. Es posible que la institucionalización favorezca el uso de investigación en las políticas. La institucionalización de los sistemas se asocia a partidos programáticos: “The more institutionalized a party system is, the greater the likelihood that it will have programmatic political parties” (Jones 2005). La política programática, a su vez, como tempranamente

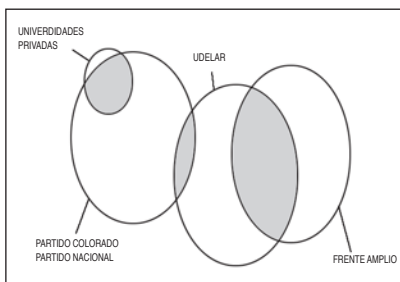
advirtieron Weir y Skocpol en el artículo referido en la sección anterior, se asocia más fácilmente al uso de investigación que la política no programática (particularista o clientelar).

Hipótesis 4. Sin embargo, también es posible que la institucionalización conspire contra el uso de investigación. Los partidos institucionalizados tienen estructuras burocráticas densas, que aseguran la participación de los militantes en las decisiones al precio de restringir la influencia de otros actores (técnicos, expertos, académicos). En cambio, en partidos escasamente institucionalizados, los líderes pueden apelar más fácilmente a especialistas para tomar decisiones (Pribble 2008, Garcé 2011).

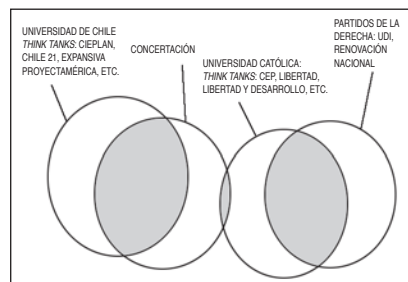
Hipótesis 5. La relación entre institucionalización y uso de investigación social en las políticas puede operar de modos muy diferentes en función del tipo de raíces sociales de los partidos. Cuando un partido tiene arraigo en los ámbitos académicos, la probabilidad de que pueda tener acceso a resultados de investigación es mucho mayor que cuando carece de esas raíces. Algunos estudios de caso confirman esta hipótesis. Los vínculos naturales entre el Frente Amplio y la Universidad de la República en Uruguay (Garcé 2006: 306-7) o entre el Movimiento Alianza País y FLACSO – Ecuador (Belletini y Carrión 2009) facilitaron el acceso de expertos a cargos de gobierno y la circulación de resultados de investigación hacia las políticas públicas. Los diagramas siguientes, en los que se compara la zona de intersección entre los partidos de Chile y Uruguay con subsistema de universidades y *think tanks*, ayudan a ilustrar este punto.

PARTIDOS POLÍTICOS Y SUBSISTEMA DE ACADÉMICOS Y EXPERTOS

Uruguay (1985-2009)



Chile (1990-2009)



b. Ideologías

Con las ideologías partidarias ocurre algo similar a lo que acabamos de ver al estudiar la institucionalización de los sistemas de partidos. Las ideologías partidarias pueden afectar de varios modos diferentes el uso de investigación en las políticas.

Hipótesis 6. La literatura insiste en que no todos los *policymakers* tienen la misma valoración de la importancia de apoyar las decisiones y políticas en resultados de investigación. Lo mismo puede decirse de los partidos. No todas las ideologías partidarias confían del mismo modo en el saber de los expertos. Algunos partidos tienen matrices ideológicas más racionalistas, iluministas y, en el extremo, tecnocráticas que otros (Garcé 2009b: 304).

Hipótesis 7. Los partidos políticos densos, con tradiciones ideológicas persistentes y consistentes, tienden a examinar las propuestas de cambios en las políticas generadas en el campo de la investigación buscando determinar en qué medida las nuevas ideas son compatibles con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. La tradición ideológica funciona como un filtro: admite ciertas innovaciones pero desecha otras. La adopción suele ir acompañada de un proceso de adaptación orientado a terminar de conciliar la nueva propuesta con el discurso tradicional del partido (Garcé 2011)⁴.

Hipótesis 8. La polarización dificulta el uso de investigación social. En este mismo libro, en el capítulo de Tanaka, Barrenechea y Morel, se insiste

4 La literatura sobre investigación y políticas tiene, en este sentido, mucho para aprender de otros campos que vienen discutiendo, desde hace tiempo, la dinámica de las ideas en los partidos. Algunos trabajos de Economía Política realizados desde el neoinstitucionalismo histórico enfatizan que los partidos políticos solamente aceptan incorporar nuevos paradigmas de política cuando son compatibles con su tradición discursiva. Hace más de dos décadas, Peter A. Hall usó este argumento para explicar el proceso de adopción de políticas keynesianas. Por otro lado, la consistencia entre las nuevas posiciones y la tradición discursiva del partido es un aspecto fundamental en el debate sobre la dinámica de los contenidos ideológicos y programáticos de los partidos, desde Klingemann a Kitschelt. Los partidos no pueden adoptar posiciones completamente distintas a las que sostuvieron en el pasado. Si lo hacen, toman el riesgo de pagar costos políticos significativos. La tradición discursiva limita, en este sentido, el margen de maniobra de los líderes.

en este argumento. Esta hipótesis puede ser vista como un corolario de la anterior. En un sistema de partidos polarizado, las ideologías de los actores son especialmente rígidas. Las nuevas ideas, como las originadas en resultados de investigación, solamente serán adoptadas por un partido de este tipo si refuerzan sus creencias.

Apuntes para la agenda. Es necesario investigar mucho más de qué modo concreto algunas características de los partidos y de los sistemas de partidos afectan el uso de investigación en las políticas. Es probable que partidos programáticos y/o con raíces profundas en el sistema universitario y/o con tradiciones ideológicas iluministas (o tecnocráticas) estén predispuestos favorablemente a usar resultados de investigación en decisiones y políticas públicas. Aquellos partidos que tengan estructuras organizativas y/o tradiciones ideológicas especialmente densas tendrán dificultades importantes para incorporar nuevas propuestas sobre políticas públicas apoyadas en resultados de investigación.

• PODERES DEL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Otra de las estructuras políticas que tiene una incidencia decisiva en el nexo entre investigación y políticas públicas es el Estado. Acá conviene examinar por separado Poder Ejecutivo de Poder Legislativo. Aunque la centralidad del primero es obvia (y creciente), ambos son actores fundamentales en el *policymaking*.

a. Poder Ejecutivo (y estructuras administrativas)

Hipótesis 9. A medida que aumenta la capacidad técnica de las estructuras administrativas también se incrementa la probabilidad de uso de la investigación en las políticas. Esta hipótesis se apoya en el más elemental sentido común. La burocracia se especializa en generar información para tomar decisiones. Por eso mismo, al menos en teoría, debería estar fuertemente orientada a demandar e incorporar resultados de investigación. Esta correlación debería verificarse especialmente cuando la estructura administrativa cuenta con un vector significativo de especialistas y profesionales.

Hipótesis 10. De todas maneras, como mostraron Weir y Skocpol al analizar la peripetia de las ideas keynesianas en Estados Unidos, Inglaterra y Suecia, una burocracia de alto nivel técnico y muy profesional puede ser escasamente sensible a nuevas ideas que contradigan sus convicciones. Con las burocracias, por ende, puede pasar lo mismo que con otras estructuras políticas como los partidos: a medida que se vuelven más densas, a medida que van elaborando sus propias convicciones, creencias y posiciones en materia de políticas públicas, menos predispuestas están a incorporar ideas que contradigan sus puntos de vista convencionales, aunque estén apoyadas en evidencia empírica y resultados de investigación.

b. Poder Legislativo (y asesorías parlamentarias)

Hipótesis 11. Las reglas formales o informales que pautan las carreras políticas inciden en la composición del Parlamento. Los sistemas políticos cuyas reglas favorecen el acceso al Parlamento de políticos con alto nivel educativo, especializados en disciplinas ligadas a las políticas públicas, tenderán a usar más investigación en el proceso legislativo que aquellos sistemas que lo dificultan, favoreciendo en cambio las carreras de políticos sin formación académica.

Hipótesis 12. De todos modos, un Parlamento integrado esencialmente por políticos sin formación académica puede hacer un uso intensivo de la investigación social si dispone de potentes mecanismos propios de asesoría parlamentaria, o pone a disposición de los legisladores fondos significativos para la contratación de *think tanks* o especialistas.

Hipótesis 13. Hay buenas razones para pensar que, a la hora de demandar información, los legisladores del gobierno tienen un comportamiento diferente a los de la oposición. Mientras que los primeros tienden a acudir a la administración pública, los de la oposición buscan apoyo en *think tanks* o, si existen, en las asesorías parlamentarias (Gallardo, Garcé y Ravecca 2010: 301-2; Cociña y Toro 2009: 117-8).

Apuntes para la agenda. Aquí también queda mucho camino por andar. Los investigadores, hasta ahora, se han ocupado un poco más de la administración pública que del Parlamento. No obstante, la arena parlamentaria,

como señala Garzón de la Roza en este mismo libro, en algunos momentos puede adquirir especial importancia. La dinámica política de la investigación en el ámbito parlamentario tiene características especiales que merecen ser analizadas más a fondo.

V. APUNTES FINALES

A lo largo de este capítulo, he intentado mostrar que los estudiosos del uso de la investigación en las políticas públicas tienen, en los tiempos que corren, una gran oportunidad. Al cabo de no menos de quince años de trabajo muy intenso, lograron generar abundante información sobre casos y políticas, y un conjunto de hipótesis explicativas sugerentes. Por eso mismo, están en excelentes condiciones de concretar un salto importante en términos de construcción de teoría. En la medida en que el proceso de incorporación de investigación a las políticas es, en esencia, un proceso político, los esfuerzos en el plano teórico deberán incorporar, no única pero sí prioritariamente, una evaluación sistemática del impacto de las principales estructuras políticas.

Es probable que, una vez que se explore sistemáticamente el peso de algunas estructuras políticas, se concluya que la incorporación de investigación a las políticas depende menos de factores contingentes de lo que estamos acostumbrados a pensar. La irrupción de una crisis genera una oportunidad importante para la incorporación de investigación en las políticas, pero no todos los países tramitan las crisis de la misma manera. Diversas estructuras políticas restringen el margen de maniobra de los distintos actores determinando que la economía política de la crisis varíe en función de ellas. El papel del liderazgo en el impulso a las innovaciones es crucial. Pero, una vez más, la acción de los líderes no se desenvuelve en el vacío sino en el interior de instituciones que delimitan su margen de maniobra. La valoración de la investigación por parte del *policy maker* es un dato importante. Sin embargo, frecuentemente depende de la tradición ideológica del partido político al que pertenece. El contacto personal entre investigadores y políticos es fundamental. Pero depende, en buena medida, del tipo de arraigo social que tenga el partido de dicho *policy maker*.

De todos modos, no se trata solamente de una oportunidad para quienes, como los académicos, priorizan la elaboración teórica. Esta es, tam-

bién, una oportunidad para los activistas, en la medida en que solamente avanzando en la elaboración teórica quienes priorizan la búsqueda de la incidencia apuntando a mejorar las políticas a partir del uso sistemático de investigación podrán tejer las estrategias de acción óptimas.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Carlos

2009 “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”. En: *Acercando la investigación a las políticas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC.

BELLETINI, Orazio y Melania CARRIÓN

2009 “Partidos políticos y *think tanks* en Ecuador”. En: Mendizábal, Enrique y Kristen Sample (coeditores). *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA-ODI.

BOTTO, Mercedes

2007 *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo.

CARDEN, Fred

2009 *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria.

COCIÑA, Matías y Sergio TORO

2009 “Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena”. En: Mendizábal, Enrique y Kristen Sample (coeditores). *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA-ODI.

CREWE, Emma y John YOUNG

2002 *Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links*. Working Paper 173. Londres: Overseas Development Institute.

- DE VIBE, Maja; Ingeborg HOVLAND y John YOUNG
2002 *Bridging Research and Policy: An Annotated Bibliography*. Working Paper 174. Londres: ODI.
- GALLARDO, Javier; Adolfo GARCÉ y Paulo RAVECCA
2010 “Think Tanks and Experts in the Frente Amplio’s Government”. En: Garcé, Adolfo y Gerardo Uña (editores). *Think Tanks and Public Policies in Latin America*. Buenos Aires: Fundación Siena-CIPPEC.
- GARCÉ, Adolfo
2011 “Investigación y políticas públicas: planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso”. En: *Contemporánea*. En prensa.
2009a. “Panorama de la relación entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina”. En: Mendizábal, Enrique y Kristen Sample (coeditores). *Dime a quién escuchas. Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA-ODI.
2009b “Economics, Economists and Politics in Uruguay (1942-1999)”. En: Markoff, John y Verónica Montecinos. *Economists in the Americas*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
2006 “Una interfaz estrecha e inestable. Partidos políticos y *think tanks* en Uruguay”. En: Garcé, Adolfo y Gerardo Uña (coordinadores). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- GARCÉ, Adolfo y Gerardo UÑA (coordinadores)
2006 *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- GARCÉ, Adolfo y Gerardo UÑA (editores)
2010 *Think Tanks and Public Policies in Latin America*. Buenos Aires: Fundación Siena-CIPPEC.
- JONES, Mark
2005 “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. Washington DC: BID.
- JONES, Nicola *et al.*
2009 *Knowledge, Policy and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface*. Londres: ODI.

- MAINWARING, Scout y Timothy SCULLY (editores)
1996 *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- MENDIZÁBAL, Enrique y Kristen SAMPLE (coeditores)
2009 *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA-ODI.
- NUTLEY, Sandra; Isabel WALTER y Huw DAVIES
2007 *Using Evidence: How Research can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- PRIBBLE, Jennifer
2008 “Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America’s Free Market Era”. Disertación doctoral. Chapel Hill.
- RICH, Andrew
2004 *Think Tanks, Public Politics and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TUSSIE, Diana (editora)
2009 *The Politics of Trade. The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*. IDRC: Ottawa.
- WEIR, Margaret y Theda SKOCPOL
1993 “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”. En: *Zona Abierta*, 63/64, pp. 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”. En: *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22, 5.