

Un solo corazón¹

La aventura compartida de las instituciones y las ideas políticas: prolegómenos de un institucionalismo alternativo.

Carlos Cossi²³

Teoría política

crcossi@netgate.com.uy

Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL)

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumen. En diálogo con los últimos aportes de los enfoques *ideacionales*, el institucionalismo discursivo y la versión *aggiornada* del post estructuralismo, el trabajo explora las bases de una concepción alternativa del institucionalismo. En política donde los medios se interpelan mutua y deliberadamente con los fines y las formas se imbrican en los contenidos, las instituciones e ideas políticas laten en sintonía como si tuvieran un solo corazón. A su vez, las instituciones catalizan aspiraciones, representan legados y acumulaciones profanas propias, son y habilitan, en suma, compromisos públicos de moralidad política, en tanto indagación compartida y permanente acerca de las mejores condiciones de la vida en común.

¹ Este artículo constituye el desarrollo de un trabajo para la materia “Ideas, expertos y política” dictada por Adolfo Garcé en la actual edición de la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay.

²**Politólogo (UCUDAL). Integrante de la Escuela de Montevideo (EM).

³ Agradezco a Fernando Errandonea por sus esclarecedores comentarios en torno al institucionalismo sociológico y al post estructuralismo; a Mario R. Guerra y los participantes de los Encuentros de Ciencia y Filosofía organizados por él en la Parroquia Universitaria, en donde expuse una versión preliminar de este texto y recibí estimulantes preguntas y aportes; y a Adolfo Garcé por la paciencia y la confianza.

1- La vieja cuestión

Tal vez ha llegado el momento de volver a preguntarnos qué son las instituciones políticas. La ciencia política dispone hoy de una abundante y diversa acumulación de conocimiento acerca de los comportamientos políticos. Contamos con toda una pléthora de trabajos sobre el cómo, el cuándo y el dónde, ya sea desde la perspectiva comparativa, cuantitativa, predictiva o partiendo de los estudios de caso. De alguna forma, el sueño *behaviorista* se ha cumplido en casi toda su extensión. El costo, sin embargo, no ha sido bajo. Hay un punto en que uno se pregunta si los resultados de aquellas acumulaciones refieren realmente a la política, si estamos llamando a las cosas por su nombre.

En efecto, se ha vuelto costumbre y norma explicar el orden político como si fuera otra cosa. Para ello, se sigue recurriendo a categorías de análisis derivadas de paradigmas ajenos a los estudios políticos antiguos y clásicos, de difícil conciliación con la experiencia cotidiana del ciudadano. La ciencia política contemporánea ha dejado de lado la importancia de ciertas distinciones que anidan en la historia del pensamiento y la experiencia política y cada corriente tiende a refugiarse en el presunto “*derecho a ‘definir sus términos’*”, como en la coherencia interna de los mismos (Arendt 1996; 105). Así, algunos llaman preferencias y conductas a los juicios, testimonios y decisiones de los ciudadanos, otros consideran a los partidos como meras máquinas electorales antes que como articuladores de opinión y portadores de legados cívicos, o se entiende el Estado exclusivamente como una construcción autónoma, destinada a ejercer control sobre un territorio dado, en lugar de un conjunto de instituciones que constituyen compromisos de moralidad política. Jugando un poco al absurdo, a veces me pregunto qué diría un biólogo si me refiriera a las colmenas como pequeños estados y a las abejas reinas las considerara realmente monarcas absolutos; qué diría un sociólogo si hablara de un movimiento social parlamentario, o, más aún un economista, si considerara la rentabilidad empresarial como un principio constitucional. Lo que podrían ser mejores o peores analogías se han vuelto dominantes paradigmas.

Dicho esto, sería una necedad desconocer que la política es o parece muchas veces otra cosa. Probablemente por eso sea tan interesante. Dada su condición abierta a la construcción pública suele aparecer como puro desorden, ámbito propicio para el arribismo, la demagogia y el desprecio populista por el conocimiento. Con más frecuencia de lo deseable, los ciudadanos –desde un obrero hasta un académico- votan y se expresan públicamente sin ponderar ni evaluar profundamente lo que está en juego, sea llevados por modas y mayorías circunstanciales o por entusiasmos pasajeros. Los partidos, por su parte, suelen ser mezquinos, encandilarse con el corto plazo o caer en el seguidismo acrítico de los resultados de las encuestas y las elecciones. Por último, mientras el Estado actúa frecuentemente como una estructura maciza que no puede darse el lujo de ser desafiada, por otro lado, no es raro que se vea cooptado por grupos poderosos con poder de chantaje (incluso endógeno como el ejercido por las burocracias estatales) o deslinde responsabilidades propias. Sin embargo, desafiando la cotidiana distopía, otras veces, menos de las que quisiéramos pero suficientes hasta ahora para

constituir huellas, símbolos e instituciones duraderas, la política genera cursos nuevos: los pueblos se pronuncian con sabiduría, los ciudadanos se preguntan, como quería Kennedy, que pueden hacer por su país en lugar de lo inverso, los partidos acuerdan nuevas y más generosas reglas de la competencia, nuevos públicos se suman a la actividad política (Crick 2001) y el Estado recuerda a quién debe servir, proteger y rendir cuentas.

Ciertamente, las instituciones políticas difícilmente hubieran sobrevivido más de 2500 años -entre grandes períodos de ostracismo y sorprendentes resurgimientos- por mera inercia, casualidad o puro engaño. Como afirmaba Lincoln, no se puede engañar a todo el mundo todo el tiempo. A los efectos de la indagación lo que es seguro, es que resulta muy difícil entender la política desde sus peores versiones (Pareja 1989; 65 a 68), sin darle al menos, la chance de defenderse. El propósito de este trabajo es, entre otras cosas, sugerirle a la ciencia política y al institucionalismo que le abra un nuevo crédito.

2- Un punto de partida

Aunque no necesariamente Estado, quién dice política dice instituciones. Si como planteaba Aristóteles la política es la “*ciencia de las ciencias*” (Aristóteles 2014, 25 y Crick 2001; 25)⁴, las instituciones políticas bien podrían ser las instituciones de las instituciones. Contra lo que podría pensarse, la afirmación del filósofo de Estagira y la adaptación sugerida, aluden a algo simple y a la vez importante. Refieren al lugar que ocupan las instituciones y al papel que cumplen, como a su olvidado carácter indagatorio, tal como concebían el término *ciencia* los griegos. A diferencia de otras instituciones orientadas a regular asuntos internos y locales, las políticas se encuentran con una diversidad de insumos –tradiciones morales y religiosas, intereses, planes de vida- y con el impredecible desafío asumido de acoger, rescatar y replantear conflictos y demandas encontradas. Conforman así, la única instancia general autorizada, revisable y disputable (Pettit 1999), por medio de la cual la sociedad desdoblada en ciudadanía, se somete a un escrutinio público sobre su destino y sobre la formas de perseguirlo, con consecuencias prácticas morales y vinculantes (Pareja 1989; Crick 2001).

Decía Thoreau que “*la actividad colectiva responde al espíritu de nuestras instituciones*” (Wolin 1996)⁵. El espacio central y abierto que ocupan las instituciones políticas resulta así, difícilmente soslayable, incluso en el caso de instituciones débiles o antipolíticas. En estos último casos, las relaciones de amistad, de familia o trabajo, los vínculos con desconocidos y amigos, lo dicho y lo no dicho, -y en el algunos extremos, hasta lo pensado-, se tiñen de un manto de sospecha en un clima de incertidumbre y paranoia creciente. Desde el punto de vista tanto empírico como moral, parece claro que, incluso para aquellos individuos que se autodefinen como apolíticos, el grado de seguridad política y jurídica es claramente más alto, y cierto en el espacio de las

⁴La frase es en realidad de Crick e interpreta bien al Aristóteles de la Etica a Nicómaco.

⁵ Citado por Wolin en el artículo referido. La frase original se encuentra en Walden.

asociaciones políticas que bajo otras formas de gobierno. Efectivamente, en su mejor versión, ampliando el alcance de un viejo dicho griego, las instituciones, como la ley, son rey (Finley 1994; 59). Ofrecen la última línea de combate frente a males atemporales como el caos, la incertidumbre, la arbitrariedad, el personalismo o la disgregación. Si hay algo que constituye una constante en toda la aventura humana es que resulta inconcebible vivir “*sin tribu, sin ley, sin hogar*”(Homero por Aristóteles 1981;58). Esta versión –la genuinamente política- da lugar a un espacio en donde el destino individual y el colectivo se entrelazan para potenciarse, conformando una alternativa tanto a la aventura individual e impredecible de los *grandes hombres*, como a la gesta predestinada y maciza de los colectivos iluminados. Así, como la contracara positiva e inevitable de aquellas seguridades y garantías, las instituciones políticas constituyen el escenario más confiable y propicio para la aventura compartida, uno que supone y exige “*asegurar a la grandeza de los hechos y palabras humanos una permanencia más fiable*” (Arendt, 1997; 75).

3- El estado del arte más de 25 siglos después

Parte del estancamiento actual en el que parecen inmersos tanto los sistemas políticos como su estudio y análisis, responde a nuestra circunstancia. Ya no nos encontramos en el inicio Tocquevilliano de nuestra aventura política, ese lugar seminal que conlleva casi siempre la persecución entre desesperada e imaginativa de la “*originalidad obligatoria*” (Finley 1994; 43). La otra parte del estancamiento es difícil explicarla. Los estudios políticos parecen haber entrado en el mismo letargo que las democracias como su imagen especular. Hoy tenemos más democracia y más ciencia política pero menos creatividad, intercambios críticos e innovación en ambos campos (Hirshmann 1991; Dworkin 2008; Farr, Dryzek y Leonard 1999).

De un tiempo a esta parte, vienen apareciendo señales de alarma que indican la necesidad de una renovación urgente del pensamiento político. Hace menos de una década, Sheldon Wolin denunció la existencia en Estados Unidos de una incipiente y silenciosa tendencia hacia una nueva forma de gobierno corporativo a la que llamó “*totalitarismo invertido*”(2008). Por esas fechas, Ronald Dworkin sostuvo que la potencia mundial se aproximaba gradualmente a una forma del estado natural hobbesiano. Para él, los estadounidenses habían dejado de “*ser socios en el autogobierno, nuestra política es más bien una forma de guerra*” (Dworkin 2008; 15). A su vez, los últimos desarrollos de la política latinoamericana y europea indican, sobre todo en el primer caso, que en lugar de la consolidación democrática esperada, se registra un resurgimiento renovado de regímenes y enfoques antipolíticos con rasgos populistas, voluntaristas y tendencias estalinistas cuando no autoritarias, que llevan a pensar en las advertencias de Wolin y Dworkin. Todo, sin contar la situación crítica del continente africano, las inestabilidades ya crónicas del Medio Oriente o la frustración de la llamada primavera árabe.

En este ambiguo panorama, la aparición de los llamados enfoques ideacionales podría constituir una oportunidad para reinventar y actualizar nuestra concepción de las instituciones políticas. El contexto académico muestra, además, algunas señales tímidas pero estimulantes. Parece existir un proceso incipiente de flexibilización de enfoques y revisión de supuestos en casi todas las corrientes de la ciencia política, desde el diverso neoinstitucionalismo hasta el neopluralismo, pasando por el postestructuralismo y el neocorporativismo (Farr, Dryzek, Leonard 1999, Dahl, 2003, Schmitter 1997, Panizza y Miorelli 2012). En el panorama actual tampoco existe una prescindencia absoluta de la política. El neoinstitucionalismo reconoce en la democracia procedimental competitiva un espacio en donde la probabilidad de desarrollar buenas políticas se acrecienta. A su vez, se registra un diálogo antes impensable, con insumos filosóficos políticos –Rawls– con el objetivo de responder la pregunta sobre el origen y mantenimiento de las instituciones (Schepfle 1999). En el largo plazo el combo behaviorista/institucionalista tuvo también sus logros. Por la vía de la investigación empírica contribuyó a debilitar las hipótesis culturalistas e idiosincráticas que impiden cotejar y contrastar la diversidad, y de paso puso su grano de arena para contener el *entrismo* ideológico propio de las versiones más primitivas del marxismo y el anarquismo, como de las resignaciones del relativismo postmoderno.

Sin embargo, los rasgos *politizantes* continúan ocupando un lugar marginal en los marcos teóricos. Poder y política siguen utilizándose como sinónimos o, al menos, confundándose. Hoy se habla de *empoderamiento* antes que de derechos civiles y protecciones, al tiempo que *politización*, ha devenido mala palabra, no solo para buena parte de la academia, sino para los propios políticos y ciudadanos. Igualmente, a pesar de las flexibilizaciones, continúan ciertas rigideces. Salvando excepciones, persisten fuertes ecos de lo que Wolin llamaba “*metodismo*” (1969; 1062): una actitud que, más que una lógica y necesaria defensa de la metodología, deviene un divisor de aguas entre la teoría y la práctica, entre lo normativo y lo descriptivo sin solución de continuidad. El metodismo ha contagiado al mundo de las publicaciones académicas, cada día más estandarizado e interesado en trabajos que pasen el examen de los arbitrajes internos y cumplan requisitos formales de presentación, que en abrir un espacio público para la innovación sustantiva. Mientras tanto, en lo que constituye la gran paradoja de la Ciencia Política, los principios, ideas y prácticas precisamente políticas siguen sufriendo, salvo por reconocimientos de mínima, un exilio llamativo mayormente en la filosofía política y, en menor medida, en la teoría.

Si la descripción del estado del arte es la adecuada, cabe interrogarse entonces, hasta dónde las señales novedosas de la disciplina suponen o no una renovación decisiva y política de la misma. Me centraré en los últimos desarrollos del Institucionalismo Discursivo (ID) de Vivien A. Schmidt, y en una versión de la teoría post-estructuralista del discurso (PSDT por sus siglas en inglés) desarrollada por Francisco Panizza y Romina Miorelli, con la esperanza de que la vuelta de las ideas y el discurso, reintegre la política a la ciencia que lleva su nombre.

4- Las instituciones entre el discurso, la comunicación y la dislocación

Mi elección de estas corrientes y autores no solo se funda en cierta afinidad general con los enfoques y la preocupación que muestran en relación al presente de la disciplina. Para los estándares académicos actuales, manifiestan una inusual disposición a revisar pero también a revisarse. Por otro lado, además de los contenidos específicos y de la honestidad intelectual de los planteos, destaca el amplio y rico panorama presentado de las diferencias y coincidencias entre las distintas corrientes contemporáneas, así como las interesantes y originales propuestas de armonización entre enfoques.

Aún así, me concentraré en algunos de los postulados fundamentales de cada aporte en torno a la concepción de la política. Me interesa especialmente el paso previo vinculado con los cimientos del edificio conceptual, dónde, si estoy en lo cierto, arraiga la debilidad fundamental de nuestro campo de estudio.

4.1 Algunas aproximaciones críticas

Los enfoques ideacionales y, especialmente el ID postulado por Schmidt, han puesto de manifiesto la flagrante contradicción lógica que supone *concebir* las instituciones sin referencia directa a las ideas. Al tiempo que las ideas de los hombres se vuelven la infraestructura del teatro político, incluido –la inversión máxima- de los intereses (Hay 2011), los agentes recuperan formas de protagonismo obturadas por cálculos de costo y beneficio, marcos culturales o configuraciones de origen. Lo que no quita que, más allá del ID, alguno de los enfoques ideacionales mantenga consideraciones deterministas que minan sus mejores aportes. Es el caso de Jal Mehta (2011), para el que el límite de la nueva libertad de los agentes viene dado por la acción del *zeitgeist*, o espíritu de los tiempos.

En cuanto al PSDT de Panizza y Miorelli, revela acertadamente que la política y las instituciones, además de contar con una especificidad propia, hacen base en las *pasiones* (y *los intereses*) de los que hablaba Hirschmann (1999), conformando identidades políticas, no solo instancias y argumentos para un debate racional. Ambos enfoques reintroducen con fuerza además, la olvidada problemática del cambio. La consecuencia de estos aportes es una ciencia política enriquecida con un repertorio ampliado de hipótesis y explicaciones oxigenantes y que se hacen cargo de aspectos injustamente estigmatizados como *inmedibles*. Dicho esto, la riqueza y proliferación de insumos analíticos y el descarte de caminos ortodoxos –ya en proceso previo de flexibilización interna-, si bien nos ubica en un escenario superior, no necesariamente implica un avance sustantivo en la forma de reconstruir la experiencia política contemporánea.

4.1.1 El discurso en acción

A pesar de lo que podría suponer el nombre de la corriente, las instituciones juegan para el ID un papel importante pero secundario. Siguiendo a Bob Rothstein, sostiene Schmidt que las instituciones son “*portadoras*”⁶, espacios en donde habitan ideas y “*memorias colectivas*” (Schmidt 2010; 9). Si bien se plantea la existencia de posibles entrelazamientos entre ideas e instituciones generadores de mutuos reajustes, las instituciones carecen así de los atributos constituyentes e instituyentes necesarios para construir un curso nuevo de acontecimientos y pesar decisivamente en el destino de los hombres. En realidad más que la casa de las ideas, que en cierta forma lo son, las instituciones son sobre todo, como querían los federalistas, laboratorios comunes y permanentes de moralidad política cívica. En ellas, “*el ‘producto’ es idéntico al acto interpretativo*” (Arendt 1993; 229), no su consecuencia, su causa o un recipiente valioso. En su versión más potente conocida, el entramado institucional constituye el espacio en donde nos enfrentamos periódicamente a las perplejidades y contradicciones de, entre otras cosas, las ideas. Gracias a él, sabemos que ideas nobles como la igualdad no están exentas de efectos perversos, de distorsiones o, sencillamente, de límites y dilemas intrínsecos sin resolución prevista. Asimismo, contamos con logros que superan muchas veces las expectativas más optimistas –hace una década a nadie se le hubiera ocurrido que un hombre negro se transformaría en presidente de la mayor potencia del planeta-, a la vez que, probablemente, escandalizarían a muchos defensores antiguos y clásicos de la igualdad política.

La subordinación de las instituciones a las ideas comunicativas/coordinativas se expresa en la forma en que se concibe su creación y mantenimiento por parte de los agentes. Estos son descritos como individuos provistos de habilidades que les permiten poner en funcionamiento la máquina institucional. Por un lado, las “*‘background ideational abilities’ explican cómo se crean y se mantienen instituciones*” y, por lo tanto, se expresan a través del discurso coordinativo vinculado a las *policies*. Por otro, las “*‘foreground discursive abilities’ los habilitan a comunicarse críticamente acerca de esas instituciones, para cambiarlas (o mantenerlas)*”, vinculándose con la dimensión comunicativa del discurso. En cuanto a las instituciones, forman según Schmidt, parte del entorno del agente como del agente mismo. Vienen a ser “*constructos habilitantes internos a los agentes intencionales pensantes y hablantes*”. (Schmidt 2011; todas las citas pág. 48).

A pesar de sus méritos, la idea de habilidad como una propiedad de los agentes, transforma la política es una cuestión más técnica que moral. Incluso en su versión comunicativa/deliberativa, debilita la construcción intrínsecamente pública y no anticipable de la política. Realmente no sabemos si los agentes –hasta los más racionales y cooperadores- son capaces de construir buenas instituciones políticas hasta que comienzan a hacerlo. Es claro que la construcción no sería posible sin ciertos atributos naturales, pero son las búsquedas experimentales las que terminan develando

⁶ Las traducciones al castellano son de mi autoría.

tanto la justicia como los límites y alcances de las capacidades humanas y no al revés (Pareja 1989; 68-71).

A su vez, si los agentes actúan comunicándose, coordinando e interactuando, no queda claro a título de qué figura llevan a cabo esas tareas. Resulta difícil concebir la política sin una noción de ciudadanía positiva, un modelo de agencia compartida que constituye e instituye en palabras de Dworkin la “*acción común de sujetos morales independientes*” (Habermas; Ghunter 1998; 12). Sin embargo, para el ID, el agente es, a pesar de todo, anterior a la política, una de las razones fundamentales del papel instrumental que terminan teniendo las instituciones. Se le reconocen moralmente derechos como parte de su condición humana, pero no es ciudadano. No existe un *nosotros* político que reclame autoría y responsabilidad por las acciones conjuntas de los agentes y por el espacio intransferible de sus competencias. Tampoco hay en el ID algo que diferencie la agencia compartida política de otros emprendimientos sociales cooperativos (empresariales, artísticos, religiosos etc.), ni registre las tensiones, tironeos y vasos comunicantes entre las lealtades ciudadanas y los roles sociales.

Schmidt es consciente de los límites de la acción comunicativa de cuño habermasiano. Por ello incluye la dimensión simbólica en el ID, algo que resulta todo un acierto ya que, en principio habilitaría a los agentes a reconocerse en un tiempo y espacio propio, compuesto por historias, mitos, narraciones comunes. Sin embargo, esos esfuerzos simbólicos y unificadores, quedarían, como las interacciones comunicativas, igualmente huérfanas y desarticuladas, buscando infructuosamente expresarse en boca de agentes – ambiguos *ciudadanos del mundo*- carentes de la primera persona del plural, con ley y mandatos imperativos pero, en palabras de Homero sin *tribu* ni polis en dónde experimentarlos. Con el efecto agregado de desdibujar sus virtuales legados específicos y particulares recortados en la cadena milenaria y universal de acumulaciones políticas más amplias de la humanidad.

En relación con el concepto de legitimidad, Schmidt lo asocia exclusivamente con la esfera comunicativa del discurso y no con la coordinativa, como si el ámbito de las políticas no estuviera sujeto directamente al menos, a la interpelación moral y política. La propia autora reconoce con razón que en el área coordinativa existen intercambios argumentativos e instancias de negociación, por lo que parece difícil que allí no se filtren aspectos vinculados con la legitimidad.

Por último, Schmidt propone tener en cuenta el contenido de las ideas, otro significativo avance para la ciencia política. Sin embargo, su propuesta, como la de Mehta, es en realidad más formal que sustantiva, ya que no incorpora, a no ser en un nivel muy general, las ideas relatos y narraciones propiamente políticas, ni su específica, en términos de Whitehead, “*aventura*” que las trajo desde Heródoto hasta el presente (Whitehead 1947). Tampoco hace referencia a las ideas antipolíticas (Crick 2001), tan comunes en el mundo contemporáneo. Algunas de ellas, demasiado claras y directas, como el fundamentalismo islámico, pero la mayoría sumamente escurridizas y solapadas, acordes a mundo políticamente correcto en donde casi todo el mundo

reclama para sí un lugar bajo el discurso democrático. Como bien demostró Crick (2001), existen variantes liberales, socialistas y conservadoras, incluso científicas, del pensamiento antipolítico. Algo que ocurre también con discursos de apariencia civilizada, racional, culturalmente prestigiosos como los vinculados con la gestión, los procesos formales, la ética o las identidades colectivas (Cossi, De Armas 1994) o con usos oportunistas de la memoria que sitúan a la historia por encima de la política (Cruz 2007). Ciertamente, no está en mi ánimo, ni por asomo, ser taxonómico o esencialista. Ninguna de las ideas que suelen transitar por el espacio público es inmune a formulaciones antipolíticas, ni sabemos con certeza que ideas devendrán políticas en el futuro. A nivel de los principios, empero, la distinción tiene su sentido, historia y valor político, resultando especialmente necesaria en un panorama actual sobrecargado de información, efímeros acontecimientos en tiempo real y una circulación de ideas especialmente acelerada.

En suma, el hecho de que el ID no reconozca un lugar preferencial al contenido y la historia interna de las ideas políticas (Lakatos 1987) termina –incluso dentro de su lógica- desdibujando el campo institucional que se afirma habitan.

4.1.2 *Conflicto y dislocación al ritmo de las instituciones.*

En el caso de Panizza y Miorelli, las instituciones poseen una densidad mayor. Ellas generan “*el mantenimiento pero también la reactivación y redefinición del momento original de identificación política*” (Panizza y Miorelli 2012 ;8), al tiempo que detentan una cierta especificidad en la regulación del ritmo del cambio. Así, los autores proponen apropiadamente una superación de algunos postulados del PSDT convencional, expresados en los enfoques refundacionales de la última etapa de Ernesto Laclau, uno de los principales teóricos de la corriente. La idea de una identificación generada desde arriba por el líder heroico descubridor de una dicotomía social convocante y re instituyente, no se lleva demasiado bien con el trabajo *de hormiga* –aunque no necesariamente gradualista- que realizan las instituciones.

Como forma de elevar la apuesta de Schmidt a tomarse en serio las ideas, Panizza y Miorelli proponen a su vez literalmente, lo mismo, esta vez para el discurso. Para ellos, los discursos son construcciones sociales mucho más problemáticas y ambiguas de lo que supone el institucionalismo discursivo, al que le achacan una mirada restringida. Dicha mirada, afirman, no da cuenta de los duros y decisivos antagonismos por el imperio de lo *sostenible* y *pensable* que hacen a aquellos y a las instituciones (Panizza y Miorelli 2012; 5)

Sin embargo, el terreno conceptual en donde edifican su visión termina por limitar sus aspectos más prometedores. Dicho terreno combina lo que aparece como una versión moderada de la concepción de la política de Carl Schmitt (2009) - el antagonismo como santo y seña- con nociones negativas en torno al cambio -“*dislocación*”- y a la descripción de las instituciones -“*estructuras incompletas*”-. A dicha combinación, le suman la idea de Howarth y Stavrakakis, de que el discurso es en general “*intrínsecamente político*”, en la medida en que traza fronteras entre incluidos y

excluidos (Panizza y Miorelli 2012; 5, 9, 10 respectivamente). La visión política schmittiana es recuperada por Laclau y, a pesar de sus distanciamientos específicos, en él se apoyan los autores para sostener que “*el discurso cristaliza luchas por el poder (...) “el poder está inmerso en las relaciones de antagonismo y exclusión que son las dimensiones políticas definitorias de las prácticas discursivas”* (2012; 5).

Sin embargo, por más que las fronteras sean difusas y en permanente reconstrucción, en el discurso político institucional genuino como en la práctica política una cosa son las luchas políticas y otras las del poder. El antagonismo específicamente político no puede separarse de su contracara lógica: el protagonismo de los ciudadanos como socios en el autogobierno. Un ejemplo sumamente ilustrativo de ese doble compromiso está dado por los resultados de una encuesta realizada en 1983 en Alemania, entre aquellos ciudadanos que manifestaban el propósito de dividir el voto. El relevamiento mostraba que la razón mayoritaria esgrimida para la división era “*impedir la mayoría absoluta de un partido*”. Y no solo eso: las cuatro razones siguientes de un total de siete opciones ofrecidas por la encuesta, se vinculaban todas con promover sociedades entre partidos o apoyar a aquellos partidos minoritarios (como el FDP y los Verdes) (Nohlen 1994; 212). Habría que actualizar estos datos con otros relevamientos más recientes, pero el caso es indicativo de la clase de discursos asociativos/competitivos que generan las instituciones políticas. El siguiente testimonio resulta revelador: “(Los ciudadanos) *Quieren el equilibrio del poder. No desean ser gobernados por un partido solo. En Alemania, por ejemplo, las encuestas muestran siempre, que incluso más del 50% de los seguidores de cada uno de los partidos grandes, en parte no desean la mayoría absoluta de su propio partido. Los gobiernos de coalición entonces, están en las cabezas de la gente en Europa como algo normal en política, sobre todo en Alemania.*”(…)”*Incluso desde el punto de vista del contenido se les considera (a los gobiernos de coalición) más exitosos en lo político, no solo desde el punto de vista del equilibrio del poder*” (Beerfeltz 2000; 66 y 67)

No se trata, como pudiera pensarse, de la buena voluntad de los alemanes, o del efecto de usos sociales o tradiciones religiosas, menos de un caso de *path dependence*. Al contrario, aquellos ciudadanos alemanes, los mismos que vivieron, se dejaron seducir y sufrieron el nazismo, aprendieron que sólo en un escenario cooperativo, en donde prime el *fair play* en lugar del fraude, vale la pena disentir y el disenso no cae en *saco roto*.

En cuanto al discurso como tal, es innegable que refleja y constituye pujas de poder en torno a la pertenencia o no a un cuerpo delimitado. De allí no se sigue, sin embargo, que la delimitación de cualquier espacio se convierta en política, ni que el discurso sea, como sostienen los autores, “*intrínsecamente político*”. Si lo primero fuera verdad estaríamos retornando a las épocas en donde todo era político -desde una asamblea de propietarios de un edificio hasta las actividades globales de la FIFA- estirando el concepto de lo político hasta quedar irreconocible. Si lo segundo fuera cierto, y todo discurso fuera político, ello equivaldría a considerar políticas interacciones discursivas esencialmente asimétricas y no forenses, como las registradas entre padre e hijo, médico y paciente, maestro y alumno o jefe y empleado, cuando, aunque podrían llegar a serlo,

no lo son ni tendrían porque serlo. Si quisiéramos encontrar paralelismos y continuidades entre el discurso de las instituciones políticas y algún otro discurso no político, tal vez el vinculado a la amistad, a la camaradería o a tradiciones de moralidad profana igualitarista y libertaria, podrían contribuir a rastrear continuidades y mutuas influencias. Pero incluso la amistad, uno de las más grandes instituciones morales de la humanidad, no incluye, ni tiene porque, al *desconocido* cuando en política es un protagonista decisivo.

Con respecto a su concepción del cambio político, la parte post estructuralista de la combinación teórica aludida más arriba, claramente la dominante, lleva a los autores a sostener una concepción negativa del mismo. Por la vía del concepto físico ya señalado de “*dislocación*”, más otros como “*identificación*”, conciben, si entendí bien, una experiencia política entre incierta y sobrecargada de significación, en la que los cambios políticos suceden ya sea por defecto, omisión, o en términos de Panizza y Miorelli, por incompletud: “*Es el espacio o gap en las estructuras y el fracaso de las instituciones para conferir identidades completas lo que hace al cambio posible y es el carácter político de las articulaciones discursivas lo que hace que el cambio suceda en la toma de decisiones políticas de todos los días*”. El cambio además, “*tomará la forma de una multitud de diferentes prácticas, las cuáles, tomadas en conjunto, hacen posible una forma diferente de mirar a las cosas al permitir el reconocimiento de la discontinuidad en la continuidad y viceversa*” (2012; 9, y 6 y 15).

Planteadas así las cosas, el interesante aspecto regulador del cambio señalado que proveerían las instituciones, termina a la deriva, carente de principios positivos que lo encaminen y pongan a prueba. Ya sea lo *diferente* –la novedad que trae el cambio–, una “*multitud de diferentes prácticas*” como sostienen los autores o testimonios aislados, que la sociedad condena al olvido y no logran articularse ni asociarse para hacerse escuchar. El cambio en política, tiende a ser deliberado, no por defecto, puro diseño o ritmo. Desde los atenienses hasta nuestros días, invenciones como la *mistophoria*, el sorteo, los tribunos de la plebe romanos, la desobediencia civil, o el *ombudsman*, -en fin, los diseños inclusivos en general que les brindan a las minorías lugares públicos dentro de las instituciones- obedecen a ese programa característico de las instituciones políticas por el cual salen activamente a la búsqueda de nuevas formas de concebirse (Pareja 1989; 66).

Es claro que el cambio político no implica la existencia de consensos, ni la ausencia de pronunciamientos mayoritarios o procesos competitivos dramáticos, cuando no trágicos, que inevitablemente fuerzan los límites de la política. La diferenciación es fundamental y los partidos suelen ser los protagonistas más confiables para darle forma y contenido. Pero tanto en el mejor como en el peor de los casos, la competencia y sus resultados conlleva en política que los ocasionales ganadores *don't take it all*, y se dispongan como Washington a *dejar las armas* (Ackerman 1995) o, como Mandela, a abstenerse de actuar en la lógica del linchamiento y el escrache.

La distinción entre el cambio político y otro tipo de transformaciones, es importante también en el orden de lo empírico. En los últimos tiempos se ha puesto de moda en Latinoamérica la palabra inclusión, asociándola al cambio político en pos de mayor igualdad como si fueran sinónimos. No obstante, como afirma Wolin “*la inclusión no siempre implicó reconocimiento y el reconocimiento no siempre implicó inclusión*” (Wolin 1996; 165, 166). Algo parecido sucede cuando se asimila liberalización y ausencia de regulaciones con libertad política, otra de las confusiones peligrosas que supieron asolar la política en diverso momentos históricos.

Vale decir que Panizza y Miorelli construyen desde estos supuestos, análisis de casos de gran valía y profundidad, como sus estudios sobre la “*carta ao povo*” de Lula y el Plan Social menemista (2012). Se trata de enfoques originales, que hacen lugar a la novedad al tiempo que rompen lugares comunes del análisis político -como por ejemplo la idea de que el menemismo fue completamente prescindente en el ámbito de las políticas sociales-, a la vez que se muestran conscientes de las aristas peligrosas de ciertos giros discursivos refundacionales y maniqueos y rescatan discursos articuladores. Sin embargo, como para el ID, la incorporación de una base política más específica al análisis, podría llevar, espero, a registrar claras y sostenidas tendencias anti políticas de ciertos procesos de inclusión concentradores de poder, que no aparecen en sus análisis -al menos no con todo el peso y significación que tienen-, así como detectar experiencias *faro* que pudieran indicar posibles renovaciones duraderas y sólidas de las instituciones políticas.

En suma, el *gap* entre instituciones e ideas se mantiene. En el caso del ID, el mismo se generaba por la acción de un vínculo comunicativo procedimental pero de ribetes instrumentales entre agentes políticamente innominados, y la máquina institucional. Esta vez, lo que se interpone entre los agentes y las instituciones es, por un lado, el vacío de una reconstrucción negativa de la acción institucional y por el otro, la presencia de un discurso político que no reconoce del todo sus fronteras ni sus argumentos político morales de principio, lo que le impide compensar lo que Vaclav Havel llamaba el “*peligro de las palabras*” (1990).

5- El entrelazamiento político entre principios e instituciones: un matrimonio peculiar.

Corresponde ahora, desarrollar una primera aproximación a la alternativa insinuada en los apuntes críticos, como en las consideraciones acerca de la sustancia de la política que atraviesan el trabajo.

5.1- La aventura compartida de las instituciones e ideas políticas

En la adversidad y en la prosperidad, en la salud y en la enfermedad, las ideas y las instituciones forman un matrimonio algo particular. Pareciera haber entre ellas un entrelazamiento que, sin llegar a cuántico, resulta difícil de captar en toda su dimensión.

Decía Montesquieu que “*la corrupción de cada gobierno empieza siempre por sus principios*” (1996; 87). Desde el punto de vista cognitivo político y teniendo en cuenta la experiencia acumulada de más de un siglo de democracia, podríamos decir que lo inverso también es cierto. Cuando decimos, por ejemplo, que *cayeron las instituciones*⁷, decimos que cayeron libertades y garantías concretas pero, simultáneamente, *sabemos* que las ideas democráticas seguramente pasarán a *cuarteles de invierno*. Con la extensión de la crisis del 29 al mundo capitalista, la idea liberal economicista sufrió un importante embate. De la misma manera, al tiempo que el socialismo real se desplomó como un castillo de naipes en un tramo sorprendentemente corto de tiempo, el marxismo leninismo, en su versión más ortodoxa, perdió más autoridad de la que ya venía perdiendo. Al mismo tiempo, con cada golpe de estado los principios políticos y democráticos *sienten el golpe*.

Por supuesto que las ideas pueden ganar y perder puntos en su misma esfera en función de su lógica interna o de la fuerza de sus argumentos. Es posible que, por fuerza del argumento y su conexión con tendencias empíricas incipientes, hubieran podido evitarse muchos acontecimientos terribles para la humanidad. Básicamente, lo que hizo Churchill y no hicieron Chamberlain ni, prácticamente, el resto del mundo. Allí reside gran parte de la importancia de la deliberación en sentido estricto. Pero también es cierto que ninguno, ni el propio Churchill, hubiera imaginado los extremos a los que llegó el nazismo o, su hermano separado al nacer, el estalinismo. Aunque los campos de concentración del nacional socialismo no han sido superados en su frío y sistemático salvajismo, tampoco Hanna Arendt hubiera imaginado algunas de las atrocidades que vemos en Corea del Norte o en los territorios dominados por el Estado Islámico. Al menos, no para los estándares del mundo en que vivimos hoy.

Sin necesidad de recurrir a los peores ejemplos, las democracias contemporáneas han resultado fundamentales para detectar distorsiones y malos usos de las más nobles ideas, incluido el abuso de la idea de distorsión, que condena toda intervención o regulación al fracaso (Hirschman 1991). En los largos plazos, y por más que siempre pueden volver a resultar relevantes, ideas como el sorteo o la democracia directa han ido quedando desautorizadas. Al mismo tiempo, las *suizas* del mundo fueron variando relativamente de ubicación y, si bien las democracias más sólidas y modélicas suelen mantenerse relativamente fuertes, sufren o han sufrido crisis –Italia, Estados Unidos, Suecia– que demandan nuevos encares y soluciones sin tener el futuro asegurado. Por un lado, entonces, la idea se transforma en práctica sin agotar la idea: hoy sobreviven versiones del marxismo y del liberalismo *aggiornadas* y ni el nazismo ni el estalinismo están absolutamente muertos. Por otro, la práctica devela extremos impensados de un principio sin agotar la práctica, ni renunciar a nuevas instituciones y políticas, en suma, sin transformar en irreversibles ni las desautorizaciones ni las confirmaciones en ninguno de los dos campos. Tal es el caso de las sucesivas oleadas de políticas sociales –desde la *Mistophoria* a la Asignación Universal– que intentan superar los efectos

⁷“*La virtud de los magistrados cayó pues con la autoridad del Senado*” (Montesquieu 1996; 94)

perversos de sus antecesoras y a la vez abren nuevas problemáticas (Pareja1994; 14, 15, 16). De esa forma, las instituciones salvan las ideas y a la inversa⁸.

En suma, la concepción completa de una idea –como quería en otro campo Peirce (1998) - debe tener en cuenta siempre las consideraciones sobre sus posibles efectos prácticos. No obstante, como no conocemos el futuro, sólo en el mundo de la experiencia y el experimento podemos completar nuestra indagación en un proceso de ida y vuelta que nunca acaba. Volviendo de nuevo a la política, sostiene Dworkin que “*No hay, en consecuencia, un programa de redistribución perfectamente justo. Tenemos que contentarnos con elegir cualquier programa que, en última instancia, nos parezca que nos acerca al complejo e inalcanzable ideal de igualdad más que las alternativas disponibles y estar preparados para reexaminar en forma permanente esa conclusión a medida que surjan nuevas pruebas o se propongan nuevos programas*” (2012; 262) .

5.2 Un solo corazón

La historia política provee diversos ejemplos paradigmáticos de nuestro matrimonio. La misma democracia nace verdaderamente cuando aparecen las instituciones. Los atenienses tenían una definición institucional de la misma (Musti 2000; 79) lo que, probablemente hizo que Heródoto eligiera a Clístenes -un político legislador-, como “*creador de las tribus y la Democracia*”(Hornblower 1995, 19)⁹. Según Finley, los atenienses consideraban erróneamente a Solón –otro legislador- padre de la democracia. (1994; 77). Más allá de la opinión de Heródoto o de Finley, el hecho de que los griegos del ática dudaran acerca de quién debía obtener la autoría, ya es un indicio claro de la influencia de esas mismas instituciones en la generación de un espacio de discusión pública de ideas, acerca de los aciertos y desaciertos de los políticos y sus gestiones. La discusión, demuestra además, que la fundación institucional política termina por construirse públicamente y puede ser reconstruida –*traduttore traditore*- más allá de quiénes fueron sus autores directos, pero más acá de la historia política de la polis.

Más de 2500 años después, los estadounidenses siguen llamando *founding fathers* a aquellos que discutieron y crearon sus instituciones fundamentales. No obstante, antes hubo otras fundaciones más precarias igualmente significativas. Como recordaba Tocqueville, lo primero que hicieron los colonos americanos al pisar suelo americano, fue crear instituciones. Se autodenominaron “*civil body politic*”¹⁰ y en ese instante ya no eran los mismos. Podría sostenerse, siguiendo al propio Tocqueville, que durante el viaje en el Mayflower traían consigo, *en la cabeza*, como parte de las habilidades “*background*” del agente ID, las instituciones que luego establecerían. Pero eso sería acercarse peligrosamente a lo que Gilbert Ryle llamaba el “*error categorial*” del

⁸ Manin sostiene que fue la república de Venecia del renacimiento, la que “*mantuvo viva*” la idea ateniense del sorteo como método de elección de las autoridades. (Manin 1998; 88).

⁹Según Finley los griegos consideraban erróneamente a Solón –otro legislador- padre de la democracia. (1994; 77)

¹⁰http://xroads.virginia.edu/~Hyper/detoc/1_ch02.htm. Mal traducido como sociedad política en “*La Democracia en América*” Tomo 1 pág. 38. Alianza Editorial, Madrid 1980.

“*fantasma en la máquina*”(1967; 19). Si las ideas son asunto privado y se encuentran *en la mente*, aunque sea en un sentido débil, la política puede encontrar dificultades cuando intente reconstruir sus logros en términos de hallazgos públicamente engendrados y compartidos. Nada aseguraba, además, que los emigrantes ingleses fueran a conformar la piedra de toque de la democracia americana, al mismo tiempo que una renovación del modelo político inglés. De hecho, oleadas anteriores de inmigrantes, de la misma procedencia y expuestos a las mismas influencias, no se constituyeron en *civil body politic*. En todo caso, podríamos decir con Dylan, que la memoria institucional y política, soplaba entre los colonos en el viento de ese incipiente y frágil espacio público del barco. Más la memoria, inasible y potencial, solo se volvió mundo cuando dio lugar a un *nosotros* terrenal y deliberado. En ese momento, como escribió Yeats, no era fácil “*distinguir al bailarín de la danza*” (1924), el ciudadano de la ciudadanía, la idea política de la institución.

6- Esbozo de un institucionalismo alternativo

Llegados a esta altura del trabajo, conviene preguntarse si los ejemplos, argumentos y principios esgrimidos esconden una versión distinta del institucionalismo. Para contestar la pregunta en esta etapa preliminar y exploratoria, se utilizará como referencia el esclarecedor cuadro de los cuatro institucionalismos de Schmidt (2010; 5).

En la versión política del Institucionalismo, el “*objeto de explicación*”, -la primera de las dimensiones del cuadro-, está representado por las instituciones y principios políticos que hacen a la asociación política. El agente, a su vez, es la ciudadanía, conformada por “*sujetos morales independientes*” en el sentido ya señalado de Dworkin, que pueden reconocerse así, en tanto derivación lógica/moral de un *nosotros, los iguales*. A su vez, los mejores intérpretes creativos del *nosotros* resultan ser los partidos políticos, que sin ser excluyentes, resultan los principales protagonistas de la vida política moderna.

Con respecto a la segunda dimensión, la “*lógica de la explicación*”, la misma sería político cognitiva, como se ha dicho, en términos evolutivos/normativos (Pareja 1989, Portela Montoli y Pareja 2012). La lógica supone una explicación forense de las condiciones de convivencia entendidas como un despliegue deliberado de indagaciones ciudadanas compartidas. La búsqueda es deliberada en su doble sentido: como diálogo y discusión y en tanto compromiso de protagonismo. En la lógica de la explicación es fundamental el concepto de *aprendizaje*, una noción algo elusiva y bastardeada pero fundamental para comprender la relevancia de cualquier indagación humana. Digamos por ahora, que la idea de aprendizaje viene a ubicarse entre la *fracasomanía* hirschmaniana (1999), y lo que sería su opuesto, la *exitomanía* resultadista o el fetichismo de los indicadores, tan frecuente en la política latinoamericana actual. De alguna forma, la idea arranca con Aristóteles y su concepción típicamente ateniense de las actividades humanas como *ciencias*, al tiempo que se identifica con la concepción de Mill de las instituciones como promotoras de “*hacer cosas nuevas*” (1991; 19). Se opone asimismo al *fojas cero* del jacobinismo ciudadano (Pareja 1989), que restringe el

campo de los aprendizajes a su definición formal de ciudadanía, dejando fuera tradiciones, saberes profanos no alineados, religiones, intereses particulares, emprendimientos singulares etc. A su vez, el experimentalismo propuesto no debe confundirse con los aportes del pragmatismo Deweyano a la teoría democrática. Si bien el institucionalismo sugerido simpatiza filosóficamente con algunas nociones generales del pragmatismo de Peirce y Dewey en torno a la experimentación pública como constitutiva de aprendizajes comunes, se distancia de ellas al considerar a la política como un ámbito de indagación distinto al científico (Wolin 2004, Wilkinson 2012) y al social, en un grado de especificidad y realización temporal del que el pragmatismo no da cuenta.

En cuanto a la “*definición de instituciones*”, podríamos decir que se trata de un conjunto de arreglos, compromisos y pactos revisables, autorizados y disputables (Pettit 1999), no reducibles a ninguna de las *ciencias* particulares como diría Aristóteles, pero tampoco desconectados de ellas. Como corolario, las instituciones implican “*un ambiente de prueba y selección*” (Pettit 1999; 358) experimental, que “*afina y amplía la opinión pública*” (Madison 1994; 39), a la vez que encuentra novedosas versiones de ese mismo espacio. Las Instituciones son en el sentido ateniense lo opuesto a la *physis*, pero también al *problem solving* del pragmatismo deweyano (1939). En términos de Mill no son asunto “*práctico ni natural*” (1991; 10 y 11), por el contrario, encarnan y descubren las aspiraciones morales y políticas de los hombres. Por último, las instituciones son un asunto de principio como diría Dworkin, de allí que, como se viene sosteniendo, estudiar instituciones políticas es estudiar sus principios y viceversa. Bernard Manin provee una definición sintética muy acertada, aunque algo más inductiva: “*Por principios no entiendo ideas o ideales abstractos, eternos, sino arreglos institucionales concretos que fueron inventados en determinados momentos de la historia (...)*” (1998; 14)”. Entre Dworkin y Manin, encontramos que las instituciones vienen a constituir una instancia de desdoblamiento de las ideas políticas, un espacio y un tiempo, un orden y una historia, en dónde se miran a sí mismas y se cotejan en función de su capacidad para potenciar los asuntos vinculados con la vida en común.

La “*concepción del cambio*”, al igual que para el ID, es endógena. El cambio se entiende como una sucesión encadenada de reformulaciones graduales o radicales, continuadas o retomadas, concebidas como una “*Historia Interna*” (Lakatos, 1987). El cambio es endógeno pero no necesariamente equilibrado. Aquí convendría explorar la idea de Hirschman del desequilibrio cruzándola con las exigencias morales que cualquier modificación política está obligada al menos a considerar (Hirschman 1999). Por último, el cambio político no es lineal ni laberíntico, tampoco circular ni una cinta de Moebius. Se parece más a un espiral en crecimiento ascendente, que a medida que se despliega encuentra nuevos problemas y direcciones al tiempo que resulta reversible en forma deliberada u, obviamente por la acción del azar, la fortuna o los fracasos. A la vez, el enfoque político del institucionalismo no rechaza totalmente cierto concepto de revolución (Ackerman 1995).

Con el fin de ordenar un poco el actual mapa de influencias y puntos de partida señalados, podríamos decir que los mismos se dividen en dos grandes campos: el académico y el forense/experimental. En el primero aparece como inspiración central la obra del filósofo político uruguayo Carlos Pareja. Su concepción general de la política y de las instituciones como una empresa moral, compartida y forense de indagación, constituye uno de los insumos principales de esta visión. La obra de Pareja se inscribe en la llamada Escuela de Montevideo¹¹, corriente de pensamiento y producción intelectual, surgida originariamente en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh), hoy de existencia independiente. La misma abarca desarrollos de más de 4 décadas sobre ciencia, teoría, filosofía e historia política, en torno a la idea madre de la política como un espacio específico portador de novedades y hallazgos. Lo cual no es óbice para que alrededor de ese núcleo se registren una pluralidad de enfoques y discusiones abiertas en constante redefinición. Entre las creaciones concretas vinculadas con la escuela, se encuentran los modelos de ciudadanía “*Jacobino*” y “*Polifónico*” así como la concepción evolutiva/normativa de las instituciones políticas (Pareja 1989; Portela Pareja 2012 respectivamente), a los que se suma la “*hipótesis partidocéntrica*” aplicada al caso uruguayo (Romeo Perez, 1984) y (Gerardo Caetano, José Pedro Rilla y Romeo Pérez 1987), construcciones que ejercen una decisiva influencia en esta variante política del Institucionalismo.

Además del resto de las influencias centrales estrictamente teóricas ya señaladas en el trabajo –desde Arendt a Wolin, pasando por Dworkin, Manin, y Pettit más los antiguos y clásicos citados- y sin pretender agotarlas, el institucionalismo alternativo se apoya en insumos externos a los estudios políticos, vinculados inevitablemente con la filosofía de la ciencia y la filosofía a secas en sentido amplio. Junto a las reconstrucciones internas de Lakatos, y a la sinuosas aventuras de las ideas de Whithead, aparece el concepto de experimentación *in the long run* conducida por un *nosotros* indagador de Charles Sanders Peirce. Teniendo en cuenta las necesarias distinciones entre esferas de actividad y pensamiento, los aportes señalados constituyen una forma de honrar la exhortación de Thoreau “*read not the Times, read the Eternities*” (1999; 23).

Acerca de las fuentes específicamente políticas, se incluye –desde Solón hasta la llamada Comisión Lindbeck pasando por los federalistas- todas aquellas experiencias político institucionales que supongan aprendizajes, innovaciones o *fracasos con gloria* específicos, así como sus hallazgos teóricos, normativos, y de *common sense*. Por último, el institucionalismo sugerido, no se limita al mundo académico. Las artes, desde la literatura al cine, y el mundo profano en general, aportan analogías e ilustraciones pero, sobre todo, descubrimientos originales, en suma, contribuciones que amplían y mejoran los marcos de la indagación al tiempo que nos resguardan contra la tendencia, cada día más fuerte, al ensimismamiento académico.

7- Coda al futuro

¹¹ www.escuelademontevideo.org

Considerar las ideas y el discurso políticamente sin abdicar de las instituciones podría llevarnos a una reconexión con los mejores aportes de los estudios antiguos, clásicos y modernos. No se trata de una apuesta retro ni de un viaje al pasado sin retorno. Al contrario, de lo que se trata es de retroceder perfiladamente, para tomar más en cuenta, o, de otra forma, *volver al futuro*. La vuelta, a diferencia de lo que pasa en la película de Zemeckis, no implica borrar de un plumazo la ciencia política del siglo XX: la vocación por la investigación empírica y el rigor lógico y metodológico debería, sin consumirla, acompañar cualquier renovación de la disciplina. A su vez, la incipiente propensión al diálogo y al *aggiornamento* insinuado en las búsquedas actuales de la ciencia política - que Schmidt y Panizza honran mucho más que quién escribe sumando enfoques novedosos y refrescantes- contribuyen e incentivan a recuperar parte del impulso renovador. La otra parte, no obstante, reclama una urgente consideración.

Hace ya más de 20 años el filósofo político Carlos Pareja sostuvo, también inspirado en Ronald Dworkin, que a la política hay que tomársela en serio (1989; 65 – 68). Es probable que hoy necesitemos hacer lo mismo con las instituciones. Hacerlo implicaría darle una chance a lo que, con una deliberada falta de originalidad, propongo llamar Institucionalismo Político.

Bibliografía

Ackerman, Bruce (1995). *El futuro de la revolución liberal*. Barcelona, Ariel

Arendt, Hanna (1996). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona, Península

Arendt Hanna (1993). *La Condición Humana*. Barcelona, Paidós

Arendt, Hanna (1997). *¿Qué es la política?*. Barcelona, Paidós

Aristóteles (2014). *Ética a Nicómaco*. Madrid, Gredos

Aristóteles (1981). *La Política*. Barcelona, Bruguera

Beerfeltz, Hans Jurgen (2000). “Lo más importante de los gobiernos de coalición es lo que no figura en ellos”, AAVV *Coaliciones en América Latina. Estructura y práctica comparada*. Montevideo, Oscar Silveira Editor, Fundación Friederich Naumann. Pp. 65 – 78

Caetano, Gerardo; Rilla, José Pedro; Pérez Anton, Romeo (1987). “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos”. *Cuadernos del Claeh* N° 44. Pp. Montevideo, Claeh

Cansino, César (1997). “Corporativismo y Democracia. Una entrevista con Philippe Schmitter”, *Revista Este País*,

http://estepais.com/inicio/historicos/70/7_entrevista_corporativismo_cansino.pdf

Cossi, Carlos; De Armas Gustavo (1994). “Discurso político en la campaña electoral de 1994: cuatro modelos”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 71, Montevideo, Claeh. Pp. 101 - 112

Crick, Bernard (2001). *En Defensa de la Política*. Barcelona, Tusquets editores

Cruz, Manuel (2007). *Acerca de la dificultad de vivir juntos. La prioridad de la política sobre la historia*. Barcelona, Gedisa

Dahl, Robert; Bossetti, Giancarlo (2003) *Entrevista sobre el pluralismo*, Buenos Aires, FCE

De Tocqueville, Alexis (1993). *La Democracia en América. Tomo I*. Madrid, Alianza

De Tocqueville, Alexis. “Chapter II. Origins of the anglo-americans, and importance of this origin in relation to their future condition”, versión en inglés del capítulo II de *La Democracia en América*. http://xroads.virginia.edu/~Hyper/detoc/1_ch02.htm

Dewey, John, (1939) *Logic, The Theory of inquiry*. Henry Holt and Company.

Dworkin, Ronald (2008). *La Democracia posible. Principios para un nuevo debate posible*. Barcelona, Paidós

Dworkin Ronald (1993). *Los derechos en serio*. Buenos Aires, Planeta Agostini

Finley, M.I. (1994). *Los Griegos de la Antigüedad*. Barcelona, Labor.

Farr, James; Dryzek. S. John; Leonard T. Stephen (1999). *La ciencia política en la historia*. Madrid, Istmo

Habermas, Jurgen; Dworkin, Ronald; Ghunter Klaus (1998). “Impera el derecho sobre la política” en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Barcelona, Paidós. Pp. 5 – 21. N° 4

Hamilton A.; Madison J.; Jay, J. (1994). *El federalista*. México D.F., FCE

Hay, Colin (2011). “Ideas and the construction of interest”, en Béland y Cox, *Ideas and Politics in social science research*, New York, Oxford University Press. Pp. 65 – 82

Havel, Vaclav (1990) “El peligro de las palabras”, *Nueva Sociedad*, N° 108 , Buenos Aires, Friedrich Ebert. Pp. 180 – 181.

Hirshmann, Albert O. (1999). *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*. México D.F., FCE

Hirshmann, Albert O. (1999). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo previos a su triunfo*. Barcelona, Península

Hirschman, Albert O. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México D.F, FCE

- Hornblower Simon (1995). “Creación y desarrollo de las instituciones democráticas en la antigua Grecia”, en Dunn, John *Democracia. El viaje inacabado*. Barcelona, Tusquets. Pp. 13 - 29
- Lakatos, Irme (1987). *Historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales*. Madrid, Tecnos
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza
- Mehta, Jal (2011). “The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How” en
- Béland y Cox , *Ideas and Politics in social science research*, New York, Oxford University Press. Pp. 23 - 46
- Mill, John Stuart (1991). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México DF, Guernica
- Montesquieu (1996). *Del espíritu de las leyes*. Barcelona, Atalaya.
- Musti, Doménico (2000). *Demokratía, orígenes de una idea*. Madrid, Alianza
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, México D. F., FCE
- Panizza, Francisco (2009). *Contemporary Latin America development and democracy beyond the Washington Consensus*. London/New York, Zed Books
- Panizza, Francisco y Miorelli, Romina (2012) “Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory”, en *Political Studies*, London, Political Studies Association. Pp. 1 – 18
- Pareja, Carlos. “Una alternativa al pensar iluminista” en Pareja, Carlos y Pérez, Romeo, *Pensar el futuro. Post iluminismo y proyecto de país*. Montevideo, Claeh, Banda Oriental
- Pareja, Carlos (1989). “Polifonía y Jacobinismo en la política uruguaya 1º Parte”, *Cuadernos del Claeh*, N° 49, Montevideo, Claeh, pp. 61 – 84. Existe una versión online del artículo con presentación en donde el autor revisa y actualiza algunos conceptos: <http://escuelademontevideo.org/wp-content/uploads/2015/04/Polifonía-y-jacobinismo-en-la-política-uruguaya-I-y-II-Pareja.pdf>
- Pareja, Carlos (1994). “La matriz moral y cívica de las políticas sociales. Entrevista con Carlos Pareja” *Prisma* N° 3, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay. Pp. 9 - 20
- Peirce, Charles (1988). *El hombre, un signo (El pragmatismo de Peirce)*. Barcelona, Crítica.
- Pérez Anton, Romeo (1984). “Los partidos políticos en el Uruguay Moderno”, *Cuadernos del Claeh*, N° 31, Montevideo, Claeh, pp.

- Pettit, Philip (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona, Paidós
- Portela Montoli, Nicolás; Pareja Carlos (2012) “Las políticas de Estado: entre los sustantivo y lo instrumental” *Cuadernos del Claeh*, N° 100, Claeh, Montevideo. Pp. 215 – 257
- Ryle, Gilbert (1967). *El concepto de lo mental*. Buenos Aires, Paidós
- Schmidt, Vivien A. (2008). “Bringing ideas and discourse back into the explanation of change in varieties of capitalism and welfare States”, *Working Paper N°2*, Brighton, The center for global political economy
- Schmidt, Vivien A. (2010). “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European Political Science Review*, Colchester, 1 - 25
- Schmidt, Vivien A. (2011). “Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism”, en Béland, D., y Cox, Robert Henry, *Ideas and Politics in social science research*, New York, Oxford University Press, pp. 47 – 64
- Schmitt, Carl (2009) *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza. Recuperado de <https://arditiesp.files.wordpress.com/2012/10/schmitt-carl-el-concepto-de-lo-politic81tico-completo.pdf>
- Shepsle A. Kenneth. (1999). “El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional”, en Farr, J; Dryzek. J. S.; Stephen T. L. *La ciencia política en la historia*, Madrid, Istmo, 354 – 377.
- Thoreau, Henry D. (1999). *Desobediencia civil y otros escritos*. Madrid, Tecnos
- Yeats, William Butler. (1928) “Among school children”, en *The Tower*. Recuperado de <http://poetry.about.com/od/poems/l/blyeatsamongchildren.htm>
- Whitehead, Alfred North (1947). *Aventuras de las ideas*. Barcelona, José Janés.
- Wilkinson, Michael A. (2012). “Dewey’s ‘Democracy without Politics’: on the Failures of Liberalism and the Frustrations of Experimentalism”. *LSE Law, Society and Economy Working Papers 6*, London School of Economics and Political Science, Law Department.
- Wolin, Sheldon W. (1996). “Democracia, diferencia y re-conocimiento”, *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Barceona, Paidós, Pp. 151-170, N°1
- Wolin, Sheldon W. (2004). *Politics and Vision*. New Jersey, Princeton University Press.
- Wolin, Sheldon W. (2008). *Democracy incorporated. Managed Democracy and the specter of Inverted Totalitarianism*. New Jersey, Princeton University Press.

**¿Adopción sin adaptación?
La difusión del presidencialismo en América Latina y el Caribe
durante el siglo XIX**

Adolfo Garcé
adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy
Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Montevideo – Uruguay

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Grupo de Investigación “Ideas, Discursos y Política” (ALACIP)

Resumen

Poco a poco, la literatura sobre difusión (nacida en el campo de las relaciones internacionales y crecientemente utilizada en el de los estudios de políticas públicas) ha comenzado a ser empleada también por los expertos en instituciones (regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales). Este documento, que se inscribe en esta tendencia, examina el proceso de difusión del modelo presidencialista de los EEUU en América Latina durante el siglo XIX. Es bien sabido que las “copias” terminaron teniendo diferencias muy importantes respecto al paradigma original. Mientras la constitución de Filadelfia se esmeró en dispersar el poder tanto vertical (“*checks and balances*”) como horizontalmente (federalismo), las constituciones latinoamericanas tendieron a concentrarlo y centralizarlo. Además de adopción, hubo adaptación. La literatura sobre difusión, hasta la fecha, privilegia el análisis de los mecanismos causales de la adopción pero descuida los de la adaptación. Por eso mismo, el estudio de la difusión del presidencialismo durante el siglo XIX es una excelente oportunidad para desarrollar las teorías sobre difusión en esta nueva dirección. Ni el institucionalismo rational choice ni el histórico, pese a sus méritos, explican adecuadamente la lógica de la adaptación. El institucionalismo discursivo, con su énfasis en el poder de ideas y discursos, en cambio, ofrece un camino más persuasivo. Se argumenta que el presidencialismo latinoamericano nació de la “fricción” entre las viejas ideas y discursos sobre el orden político heredadas de la colonia y las nuevas ideas sobre soberanía popular e ingeniería institucional movilizadas por la revolución francesa y la experiencia norteamericana.

Palabras clave: difusión, diseño constitucional, presidencialismo en América Latina, institucionalismo discursivo.

1. La literatura sobre difusión¹²

A lo largo del siglo XIX, y a medida que fueron independizándose, los países de América Latina y el Caribe se enfrentaron al complejo desafío de construir nuevas instituciones políticas. A pesar de las notables diferencias entre ellos en los planos más diversos (tamaño, población, estructura económica, clivajes sociales, legados políticos, matrices culturales), y luego de realizar distintos experimentos de ingeniería institucional, todos terminaron adoptando regímenes de gobierno similares. De norte a sur y de este a oeste, en un largo proceso que insumió un siglo (desde Haití en 1806 a Panamá en 1904), los países de la región aprobaron constituciones escritas que establecieron gobiernos representativos con separación de poderes y mandatos fijos para el jefe de gobierno (a quien, casi siempre, denominaron con el título de Presidente). A la hora de narrar este proceso, los historiadores nunca dudaron en decir que las elites de la región, cuando diseñaron las nuevas instituciones políticas, adoptaron el paradigma presidencialista norteamericano adaptándolo a las circunstancias locales.

Efectivamente, la convergencia en el plano del diseño institucional de los países de América Latina y el Caribe no fue mera coincidencia, ni fruto de procesos nacionales autónomos. El constitucionalismo latinoamericano estuvo fuertemente influido por el modelo norteamericano (Bethell 1991, Drake 2009, Horowitz 2009, Cheibub, Elkins y Ginsburg 2011, Weyland 2011). A este tipo de fenómenos en los que la convergencia entre naciones se explica por la interdependencia, largamente estudiados en ciencias sociales desde que los antropólogos debatieron sobre el “Problema de Galton” (Braun y Gilardi 2006:299), la ciencia política contemporánea los define como procesos de difusión (Meseguer y Gilardi 2008:317).

Ambos procesos, la adopción del presidencialismo y su adaptación doméstica, fueron tan intensos como visibles. En este artículo, para describir y explicar la adopción se recurre a la literatura reciente sobre difusión de políticas. Para examinar el proceso de adaptación se generan nuevas hipótesis derivadas del contexto político de los países receptores. Antes, de presentar la evidencia histórica, como es de rigor, se repasa la literatura pertinente, en particular, la relativa a los procesos de difusión.

De la difusión de políticas a la difusión de instituciones

La literatura sobre difusión en Ciencia Política muestra asimetrías llamativas. Tuvo, y todavía sigue teniendo, un desarrollo mucho más intenso en el campo de las relaciones internacionales (en el que nació, como nos recuerdan Marsh y Sharman 2009) y en de las políticas públicas (hacia donde avanzó rápidamente) que en el de las instituciones políticas. Es imposible dar cuenta de la producción sobre difusión de políticas existente en apenas un párrafo. De todos modos, vale la pena mencionar algunos ejemplos para ilustrar la enorme variedad de procesos de difusión que han venido siendo estudiados durante los últimos años: políticas de transferencias condicionadas (Sugiyama (2011), procesos de privatización de la seguridad social (Brooks 2005, Weyland 2005), mecanismos de financiación de hospitales (Gilardi, Fuglister y Luyet 2009), políticas y

¹² Quiero agradecer a los colegas que me ayudaron a reunir la bibliografía en la que se apoya este texto: Guzman Elkins, Diego Luján, Kirster Lundell, Juan Andrés Moraes y Verónica Pérez. Un agradecimiento especial para Kurt Weyland con quien, además, pude intercambiar algunas ideas sobre el argumento general.

tecnologías de regulación en los capitalismos contemporáneos (Levi-Faur (2005), tratados bilaterales de inversión (Elkins, Guzman y Simmons 2006), reformas administrativas (Peters 1997), privatización de telecomunicaciones (Schmitt 2011), instrumentos de política ambiental (Tews, Busch y Jrgens 2003), políticas laborales en la Unión Europea (Casey y Gold 2005), políticas anti-lavado de dinero en países en desarrollo (Sharman 2008), control del tabaquismo (Shipan y Volden 2006) y políticas energéticas en los EEUU (Matisoff y Edwards 2014).

En cambio, en el campo de los estudios sobre instituciones políticas (régimen político, formas de gobierno, sistemas electorales, etc.), al menos por ahora se ha apelado mucho menos a las teorías sobre difusión. Mesegur y Gilardi, cuando discuten acerca de las novedades en la literatura sobre difusión de políticas, señalan (apenas en una nota al pie) que “siguen siendo raros los estudios sobre la difusión de las instituciones políticas” ((2008: 318). No se trata, de todos modos, de un casillero vacío. Existe, por ejemplo, al menos desde *La tercera ola* de Samuel Huntington (1994), una discusión muy interesante sobre la difusión del régimen democrático. Uno de los argumentos recientes más potentes, en este sentido, es el propuesto por Brinks y Coppedge. Según ellos, “*diffusion is no illusion*” (2006:463).

Lijphart asumió con total naturalidad que las instituciones de algunos países fueron importadas desde otros: “El modelo de Westminster, originado y desarrollado en el marco de la política británica, ha sido en extremo influyente fuera del Reino Unido” (1987:32). Esta pista ha empezado a ser explorada sistemáticamente en los últimos años. Lundell (2010) analizó los cambios en los sistemas de elección de parlamentos en 18 países entre 1945 y 2007. Luego de comparar el potencial explicativo de tres aproximaciones teóricas distintas, concluye que los factores histórico-contextuales (difusión colonial, difusión regional y difusión temporal) explican mejor que los otros los cambios registrados. Bush (2011) documentó y discutió las causas de la explosiva propagación de las cuotas de género desde 1970 en adelante (existían solamente en cinco países en 1970, ahora están presentes en más de cien). Norris (2003) examinó sistemáticamente la difusión de estándares internacionales de “integridad electoral”.¹³ Más recientemente todavía, Bol, Pilet y Riera (2015) mostraron que en la Europa de la segunda posguerra ocurrió un proceso de difusión de innovaciones en los sistemas electorales orientados a atemperar los efectos de la representación proporcional sobre el formato del sistema de partidos.

Zachary Elkins, por su parte, viene desarrollando un programa de investigación sobre la difusión de las constituciones que tiene fuertes puntos de contacto con el argumento que quiero desarrollar en este artículo. Justificando su investigación escribió: “*It is well known that constitutional ideas travel easily across contexts. However, scholars until now have lacked even basic empirical evidence regarding the patterns of constitutional similarity across time and space*”. Elkins argumenta que, a diferencia de lo que ocurrió en América Latina, los países europeos no tendieron a adoptar el modelo constitucional norteamericano (2010:981-982,984). Mediante una metodología cuidadosa e ingeniosa logra probar que, durante la primera mitad del siglo XIX, las constituciones más influyentes en Europa fueron las de Francia (1791), España (1812) y Bélgica (1831). (Elkins 2010:988). Su excelente discusión de la difusión de las constituciones europeas tiene, no obstante, un punto débil en términos teóricos: no discute con teorías

¹³ El concepto integridad electoral es un desarrollo de la vieja idea de las “elecciones limpias y justas”. Ver: <https://sites.google.com/site/electoralintegrityproject4/about-this-project>

alternativas de cambio institucional. Elkins da por sentado que los modelos constitucionales tienen influencia y lo demuestra con un excelente tratamiento estadístico de la evidencia histórica. Asume que las ideas (los modelos constitucionales) tienen impacto en las instituciones (las constituciones europeas).

Atribuir a las ideas este extraordinario poder político implica desafiar los modelos teóricos predominantes en la ciencia política contemporánea. En este sentido, la contribución de Kurt Weyland (2011) es especialmente valiosa. Con la finalidad de discutir acerca de los problemas derivados de la tendencia de las elites latinoamericanas a “importar” diseños institucionales, Weyland argumenta, primero, por qué es necesario apelar a la “oferta ideacional” (*ideational supply*) para poder explicar sin caer en la trampa de la endogeneidad los procesos de construcción institucional. En sus propias palabras:

“La incertidumbre que enfrentan los actores que persiguen sus intereses, especialmente durante las crisis que dan pie al surgimiento de una reforma o creación de instituciones, les otorga a las ideas un papel decisivo (Blyth, 2002). (...). De esta manera, el diseño y la reforma institucional dependen no sólo de factores de demanda – principalmente intereses y poder– sino también de factores de oferta. (...). El reconocimiento de este factor autónomo y parcialmente exógeno les abre un camino a los enfoques institucionalistas para escapar de las profundidades del remolino de la endogeneidad: los actores son influenciados por las instituciones y, a su vez, estas instituciones son moldeadas por las elecciones de estos actores, pero las instituciones no son meros productos de elecciones egoístas. No son equilibrios que óptimamente reflejan la constelación preponderante de actores y sus interacciones estratégicas, sino el resultado de elecciones imperfectas, constreñidas por un limitado menú de ideas que aparecen disponibles”. (2011:121-122)”.

Elkins y Weyland aportan insumos importantes para mi argumento. Las opciones de diseño institucional que toman los países no necesariamente son independientes entre sí ni pueden ser, en todos los casos, explicadas solamente a partir de procesos domésticos. La historia aporta abundante evidencia empírica a favor de la existencia de olas de difusión de arreglos institucionales. No sólo los paradigmas de políticas públicas (desde las políticas de transferencia condicionada a las restricciones al consumo del tabaco) viajan por el mundo. Los diseños institucionales (plasmados en modelos constitucionales) también atraviesan las fronteras. La dinámica internacional de las ideas, de la “oferta ideacional” disponible en términos de Weyland, juega un papel muy importante en la construcción de las instituciones políticas.

Los mecanismos causales de la difusión

Tan o más importante que “descubrir” difusión de instituciones políticas entre naciones es avanzar en los mecanismos concretos mediante los cuales ella se efectiviza. Como en otros campos específicos, también en la literatura sobre difusión hay un creciente interés por analizar causas e identificar mecanismos. Aunque hay otras clasificaciones (v.g Marsh y Sharman 2009), a los efectos de esta argumentación me limitaré a trabajar con la formulada por Weyland (2005, 2007, 2009).

Weyland distingue dos dimensiones analíticas y, a partir de allí, presenta cuatro enfoques teóricos sobre difusión. La primera dimensión refiere a si la difusión deriva de un proceso de contagio entre unidades similares (horizontal), o si se explica por la

presión de un actor poderoso sobre otros más débiles (vertical). La segunda dimensión deriva del clásico debate epistemológico entre objetivismo y subjetivismo. Según el enfoque objetivista el proceso de innovación es el corolario del peso de factores materiales. De acuerdo a la mirada subjetivista hay que asignar un peso fundamental en la interpretación de la difusión a factores como percepciones, ideas, normas y discursos (2009:396-397).

Figura 1
Mecanismos causales de difusión según Weyland (2009:397)

	Iniciativa vertical	Iniciativa horizontal
Enfoque “objetivista”	Presión externa (realismo)	Aprendizaje racional (elección racional)
Enfoque “subjetivista”	Promoción de normas (constructivismo)	Heurística inferencial (sicología cognitiva)

De esta discusión se desprenden los cuatro enfoques que este autor ha venido empleando: i) *Presión*: la presión ejercida por parte de un poder influyente obliga a otros adoptar ciertas innovaciones; ii) *Promoción*: la promoción de nuevas ideas (creencias, valores, normas) desde países “centrales” a “periféricos” va cambiando el sentido común respecto a qué se considera “apropiado”; iii) *Aprendizaje racional*: la decisión de “importar” ciertas innovaciones se fundamenta en un aprendizaje racional, es decir, se apoya en un análisis comprensivo de los costos y beneficios de las alternativas posibles; iv) *Heurística cognitiva*: los actores deciden qué innovaciones adoptar a partir de información limitada, sesgada por “atajos cognitivos”.

Esta tipología de mecanismos causales de difusión es sumamente útil para pensar el proceso de adopción por parte de la elite receptora. Sin embargo, hay excelentes razones para pensar que la *adopción* implica, al mismo tiempo, *adaptación*. Las ideas importadas, al desembarcar en nuevos contextos, son modificadas. La literatura sobre difusión de políticas se preocupa esencialmente de explicar por qué distintas naciones aplican políticas (o importan instituciones) similares. Buscando respuesta a la convergencia y la homogeneidad tiende a perder de vista las diferencias y la variedad.

Estudiar el contexto de la adopción, sus circunstancias específicas, pasa a ser clave. La literatura sobre difusión de políticas debe seguir buscando responder a su crucial pregunta principal: ¿por qué países distintos adoptan políticas e instituciones similares? Sin embargo, al mismo tiempo, debe orientarse a contestar otra pregunta tan delicada como la primera: ¿en qué medida y a través de qué mecanismos el modelo adoptado es modificado por los países receptores durante el proceso de adopción? El examen del proceso de construcción del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX debería ayudar a echar luz sobre la mecánica de la adopción pero, también, sobre los factores contextuales que incidieron en su adaptación.

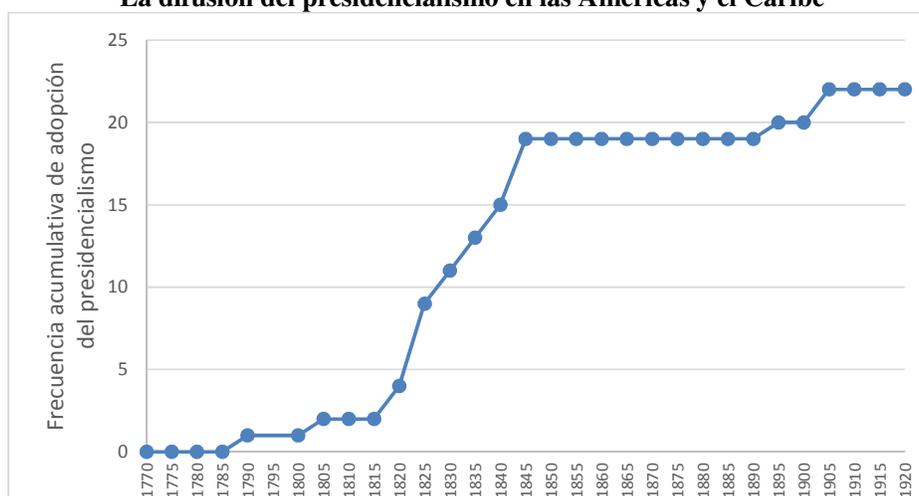
2. La difusión del presidencialismo

Este apartado tiene dos secciones. En la primera se narra brevemente el proceso de adopción del paradigma presidencialista. Para ello se analizó el contenido de las primeras constituciones de cada país buscando determinar cuál de ellas presenta dos rasgos básicos del régimen creado en la Convención de Filadelfia: i) separación de poderes y ii) jefe de gobierno electo popularmente y con mandato rígido. En la segunda sección se discute cuáles fueron los mecanismos causales de la difusión.

2.1. Evidencia histórica

Según Weyland (2005), los procesos de difusión se reconocen empíricamente por tres rasgos distintivos. En primer lugar, en el plano temporal, se caracterizan por tener forma de ola. En determinado momento una nación adopta una innovación que, poco a poco, va siendo adoptada por otros países. En determinado momento el ritmo se acelera: muchas naciones copian el modelo en poco tiempo. Más tarde el ritmo comienza a caer y la ola pierde energía. El gráfico de número de países que adoptan dicha innovación en función del tiempo tiene forma de S “recostada”. En segundo lugar, por su “clusterización” geográfica. Los procesos de difusión suelen concentrarse en determinadas regiones (las innovaciones realizadas en un país se “contagian” más rápidamente a los países vecinos). En tercer lugar, desde el punto de vista sustantivo, porque propagan innovaciones similares entre países diferentes.

Gráfico 1
La difusión del presidencialismo en las Américas y el Caribe



Fuente: elaboración propia

En el gráfico 1 se representa la frecuencia acumulativa de adopción de constituciones presidencialistas entre 1780 y 1920 en las Américas y el Caribe. La curva exhibe la típica forma de “S” que identifican a los procesos de difusión. Hacia 1790 había un solo país con instituciones presidencialistas: EEUU. Poco a poco el paradigma fue viajando hacia el Sur. A principios del siglo XIX sirvió de inspiración a la constitución de Haití (1806). En 1811 Venezuela aprueba su primera constitución como país independiente. Aunque no puede ocultar su tributo al modelo norteamericano (federación, independencia de poderes, parlamento bicameral), presenta algunas diferencias significativas con él. La más interesante es la composición del Poder Ejecutivo: propone

que esté “depositado en tres individuos electos popularmente” (art.72). En 1819 se aprobó la “Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica”, la primera de Argentina. La constitución distingue entre tres poderes separados, estando el Legislativo, a su vez, compuesto por Senadores y Diputados (art.3). A la cabeza del Poder Ejecutivo instituye, en vez de un Presidente, la figura el Director (art. 56), electo por el parlamento, de 5 años de duración, que admite una única reelección.

La ola cobra energía

Durante la década del 20’ la difusión del presidencialismo en nuestra región se acelera. Entre 1820 y 1845, 14 países adoptaron constituciones presidencialistas. En 1821 se aprobó la Constitución de Colombia, que establece un gobierno “popular representativo”, “dividido para su administración en Ejecutivo, Legislativo y Judicial” (art. 10). Instituye un parlamento bicameral (senadores y diputados) y un Presidente electo en Asambleas Provinciales con un mandato de cuatro años y posibilidad de una única reelección inmediata (art. 107). En 1822 se aprueba la Constitución de Chile. Se consagra la separación de poderes (art.12), se crea un parlamento bicameral (senadores y diputados, art.17). Como en la Constitución aprobada tres años antes en Argentina se prevé un Director Supremo (art. 80). Es electo por el Congreso, su mandato dura seis años y puede ser reelecto una vez solamente y por cuatro años más (art. 81). En 1823 es el turno de Perú. La Constitución peruana establece un gobierno “popular representativo” (art. 27), con tres poderes independientes (art. 28 y 29). El proceso legislativo recae en manos del Congreso de Diputados. Pero se instituye, además, un “Senado Conservador” con funciones de superintendencia (art. 87 a 94). Esta solución fue adoptada un año después en la Constitución de la República Federal de Centro América, que abarcaba los territorios que hoy corresponden a Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Se establece un gobierno “federal, representativo y popular” (art. 8). El Presidente, elegido popularmente (Juntas), dura cuatro años y puede ser reelecto de inmediato por una sola vez. También en 1824 se aprueba la primera constitución presidencialista de México que establece una “república representativa, popular, federal” (art. 4), dividiendo el “supremo poder de la federación en ejecutivo, legislativo y judicial” (art. 6), y el Congreso en diputados y senadores (art.7). Se instaure la figura del Presidente, y se permite su reelección inmediata.

La ola en los años 30’

En 1830 son adoptadas otras tres constituciones presidencialistas. La de Uruguay establece un Poder Legislativo bicameral, con Representantes y Senadores (art. 16). Crea el cargo de Presidente (art.72), con un mandato de cuatro años, permitiendo su reelección mediata. También Venezuela y Ecuador adoptan constituciones presidencialistas, luego de escindirse de Colombia. Más allá de similitudes tienen al menos dos diferencias significativas. El Poder Legislativo es unicameral en Ecuador, y bicameral en Venezuela. En ambos casos el Presidente es electo por mayoría especial de 2/3, pero del Congreso en Ecuador (art. 26, inciso 12) y de los colegios electorales en Venezuela (art.105 y 106). En 1831 es el turno de Bolivia que consagra un gobierno “republicano, popular representativo”, con tres “altos poderes”, “Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (art. 8) que no podrán “excederse de los límites establecidos” por la Constitución (art.9). El Presidente es electo por “Juntas electorales” y puede ser reelecto de inmediato. El Poder Legislativo se divide en dos cámaras, Representantes y Senadores (art. 17). La fragmentación de la República Federal de Centro América tiene

como consecuencia la adaptación de nuevas constituciones presidencialistas durante la década del 30'. A medida que se van independizando, cada uno de los nuevos estados adopta el paradigma presidencialista. Las instituciones presentan algunas diferencias. Mientras que Guatemala, Honduras y El Salvador se inclinan por la figura del Presidente, Costa Rica instituye un Jefe Supremo y Nicaragua un Director. La mayoría opta por el bicameralismo al estilo norteamericano. Pero Honduras establece un congreso unicameral (art.17, Cámara de Representantes).

La ola pierde energía

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la ola pierde energía. Luego de la aprobación de la constitución guatemalteca en 1845, hay que esperar a la década del 90' para comprobar la adopción de una nueva constitución presidencialista en nuestra región. La constitución brasilera de 1991 es consecuencia directa de la proclamación de la República en 1889. Establece un régimen federal (art.1). El Congreso Nacional tiene dos cámaras, diputados y senadores (art. 16). El mandato del Presidente (art.41) dura cuatro años y puede ser reelecto de inmediato. Dos independencias comparativamente tardías, la de Cuba y la de Panamá, traen aparejadas las dos últimas constituciones presidencialistas de este registro. En Cuba el Poder Legislativo se organiza en dos cámaras (art. 44), la de Representantes y la de Senadores. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente (art.65), designado en "sufragio de segundo grado" por el lapso de cuatro años, permitiéndose hasta dos reelecciones inmediatas consecutivas (art.66). Finalmente, en 1904, una vez consagrada su escisión respecto a Colombia, adopta también una constitución presidencialista. El Presidente tiene un mandato de cuatro años y puede ser reelecto de inmediato.

A manera de síntesis

La adopción del presidencialismo presenta los rasgos típicos de los procesos de difusión señalados por Weyland.¹⁴ Ninguna constitución imitó todos y cada uno de los arreglos institucionales de la norteamericana. Pero todas se le parecen, y guardan, entre sí, un inconfundible aire de familia. Algunos estados adoptaron la estructura federal característica del modelo norteamericano (desde Centro América a Brasil, pasando por México). Aunque en algunos casos, se atribuyó al Parlamento la potestad de nombrar al Presidente, la mayor parte de las nuevas constituciones enunciaron el principio de la separación de poderes. Aunque no faltó la experimentación del unicameralismo o la instalación de dos cámaras con funciones diferentes, la inmensa mayoría de las nuevas constituciones adoptaron el diseño del bicameralismo norteamericano. Finalmente, salvo excepciones, las constituciones de las nacientes repúblicas optaron por instituir un Presidente electo popularmente para encabezar (en general, durante cuatro años, como en EEUU), el Poder Ejecutivo. En cuanto a la posibilidad de la reelección, es cierto, la región ofrece un amplio menú de soluciones que no coinciden con la norteamericana.¹⁵

¹⁴ También la constitución francesa de 1991 y la española de 1812 dejaron su huella en el constitucionalismo latinoamericano (Cheibub, Elkins y Ginsburg 2011:1720). Sobre la herencia gaditana ver Landavazo y Sánchez Andrés (2014).

¹⁵ La constitución de Filadelfia no limitó la posibilidad de la reelección. Hay que esperar a la aprobación de la Enmienda XXII (1947) para ver aparecer la regla que todavía rige: máximo de 8 años consecutivos. Sin embargo, la decisión de George Washington de no presentarse a un tercer mandato sentó un precedente muy importante. Esta regla informal fue solamente transgredida por Franklin D. Roosevelt que ejerció por tres períodos (1933-1945). Dos años después se aprobó la restricción a dos.

Cuadro 1

Las primeras constituciones presidencialistas de América Latina: fecha de aprobación, y principales rasgos de los poderes Ejecutivo y Legislativo

Constitución presidencialista adoptada	Año	Poder Ejecutivo				Poder Legislativo
		Cargo	Elección	Mandato	Reelección	
República de Haití	1806	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Inmediata (sin límite)	Senadores
Constitución Federal para los Estados de Venezuela	1811	Tres personas	Congregaciones electorales	4 años	No	Senadores y Representantes
Provincias Unidas de Sudamérica (1)	1819	Director	Poder Legislativo	5 años	Inmediata (una)	Senadores y Representantes
Colombia (2)	1821	Presidente	Asambleas provinciales	4 años	Inmediata (una)	Senadores y Representantes
Constitución Política para el Estado de Chile	1822	Director	Poder Legislativo	6 años	Inmediata (una, 4 años)	Senadores y Diputados
Constitución Política de la República Peruana	1823	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata	Representantes (3) y Senado Conservador
República Federal de Centro América (4)	1824	Presidente	Juntas de departamento	4 años	Inmediata (una)	Representantes (5) y Senado
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	1824	Presidente	Legislaturas de los Estados	4 años	Inmediata (sin límite)	Senadores y Diputados
Constitución del Estado de Ecuador (6)	1830	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata (2 mandatos)	Diputados
Constitución del Estado de Venezuela (7)	1830	Presidente	Colegios electorales	4 años	Mediata	Representantes y Senadores
Constitución del Estado Oriental del Uruguay	1830	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata	Representantes y Senadores
Constitución de Bolivia	1831	Presidente	Juntas electorales de parroquia	4 años	Inmediata (sin límite)	Representantes y Senadores
Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua (8)	1838	Director	Juntas populares de distrito	2 años	Mediata	Representantes y Senadores
Constitución Política del Estado de Honduras (8)	1839	Presidente	Elección directa	2 años	Inmediata (una)	Representantes
Constitución de El Salvador (8)	1841	Presidente	Elección directa	2 años	No	Diputados y Senadores
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica (8)	1844	Jefe Supremo	Juntas populares	4 años	No	Representantes y Senadores
Constitución Política de la República Dominicana (8)	1844	Presidente	Colegios electorales	4 años	Mediata	Tribunado (diputados) y Consejo Conservador
Constitución Política del Estado de Guatemala (8)	1845	Presidente	Juntas populares	4 años	Mediata	Diputados y Senadores
Constitución Federal de la República de Brasil	1891	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata	Diputados y Senadores
Constitución de la República de Cuba	1901	Presidente	“sufragio de segundo grado”	4 años	Inmediata (una)	Representantes y Senadores
Constitución de la República de Panamá	1904	Presidente	No se establecen normas	4 años	Inmediata (sin límite)	Asamblea Nacional (diputados)

Fuente: Elaboración propia a partir de: http://www.modern-constitutions.de/nbu.php?page_id=8294b7496ae06609fa222b156332446b

Notas: (1) Argentina. (2) “Gran Colombia”. Según su artículo 6to abarcaba “el antiguo Virreinato de Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela”. (3) La constitución crea también un “Senado Conservador” electo por los representantes y con funciones de supervisión general (4) Abarcaba Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. (5) Se crea también un Senado electo popularmente con funciones de supervisión general. (6). Ecuador se independiza de la “Gran Colombia” y adopta su primera constitución presidencialista. (7) Venezuela pasó a formar parte de la “Gran Colombia”. Se independizó en 1830 adoptando, nuevamente, una constitución presidencialista. (8) Desde fines de la década del 30’ hasta mediados de la del 40’ se van independizando los Estados que habían constituido durante la década del 20’ la República Federal de Centro América.

2.2. Causalidad y mecanismos

Como se mencionó anteriormente, Weyland distingue habitualmente cuatro mecanismos de difusión: presión, promoción, racionalidad comprensiva y heurística cognitiva. Veamos cuánto puede aportar cada uno de estos mecanismos a la explicación a la propagación del presidencialismo en nuestra región.

Presión. A lo largo de la historia, desde la expansión de Roma a de la España y Portugal, es posible registrar muchos ejemplos de imperios que impusieron las instituciones políticas de su preferencia en los territorios dominados. EEUU no fue la excepción, como nos recuerda Drake: “*United States invaders added some constitutions by imposition in the Caribbean and Central America, particularly from the 1890s to the 1930s*” (2009:29). EEUU impuso, por ejemplo, instituciones políticas en Puerto Rico (desde 1898), la “Enmienda Platt” a la constitución cubana de 1901,¹⁶ o la expresa autorización de su intervención militar “para restablecer la paz pública o el orden constitucional” en la constitución de Panamá de 1904 (ver art. 136). La presión de EEUU puede, entonces, ayudar a dar cuenta de los cambios institucionales ocurridos sobre el final del período que se está analizando, el momento en que la ola del presidencialismo perdió energía. Pero no puede, en cambio, explicar la mayor parte de los eventos de adopción de constituciones presidencialistas registrados. Las instituciones presidencialistas en América Latina no fueron impuestas “verticalmente” por EEUU.

Promoción. A partir del Renacimiento, pero mucho más intensamente desde mediados del siglo XVII en adelante, en Inglaterra y Francia (aunque también en España), se verificó un proceso de elaboración de nuevas ideas políticas. La obligación política, esto es, el lazo entre gobernante y gobernado, fue cambiando de base. Cada vez fue más difícil solicitar obediencia en nombre de Dios. Cada vez fue más necesario, en cambio, fundar la legitimidad de las autoridades políticas en el consentimiento individual. Las nuevas ideas sobre soberanía, elaboradas en y promovidas desde los países “centrales”, se derramaron sobre los territorios “periféricos”, y circularon ampliamente entre las elites criollas. Sin este factor es muy difícil explicar por qué la crisis política desatada por la invasión napoleónica a España derivó en un proceso independentista generalizado. Además, se diseminaron ampliamente por nuestra región argumentos sobre diseño institucional y modelos constitucionales. En particular, la Constitución de Filadelfia y *El Federalista* viajaron desde EEUU hacia el Sur, aportando soluciones de ingeniería institucional novedosas.¹⁷ Según Carpizo, “los diplomáticos estadounidenses hicieron política activa a favor de la adopción de principios constitucionales similares a los suyos” especialmente “a partir de la doctrina Monroe, manifiesta en 1823” (2006:72). Pero el esfuerzo de los diplomáticos de EEUU no parece haber sido la causa principal de la adopción del presidencialismo. La promoción de nuevas ideas sobre soberanía cambió la forma de pensar de las elites de las colonias facilitando la independencia. Pero la adopción del presidencialismo como forma concreta de ingeniería institucional no parece haber obedecido a ninguno de los mecanismos “verticales” (ni presión ni promoción).

*Racionalidad comprensiva.*¹⁸ El presidencialismo fue una opción, no una imposición. Siguió una lógica “horizontal”, no “vertical”. Las nuevas repúblicas, una tras otra, fueron optando por adoptar la solución norteamericana porque permitía resolver el problema principal derivado de la independencia: el de cómo construir un poder político legítimo una vez cortados los lazos con las

¹⁶ La Enmienda Platt es un apéndice a la Constitución de 1901 que, entre otras disposiciones, consagra el derecho de intervención de los EEUU en la política cubana. Ver, especialmente, los artículos 3 y 4 del Apéndice. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2138/7.pdf>. Acceso 17/07/2015.

¹⁷ Sin perjuicio de su circulación en inglés, según González Nuñez (2012), hubo traducciones tempranas, primero al francés (1792) y luego al español (José Manuel Villavicencio en 1810, Manuel García de Sena en 1811).

¹⁸ En la discusión sobre la racionalidad de las decisiones se mezclan consideraciones empíricas con supuestos epistemológicos. Sería perfectamente posible argumentar que la racionalidad de la acción social es siempre, por definición, limitada. En este artículo no se asume ningún a priori. Se considera, como le hubiera gustado a Max Weber, que en la acción social pueden intervenir muchas motivaciones diferentes, y que su racionalidad, en todo caso, es un problema empírico.

monarquías europeas. La fórmula presidencialista de elección popular del jefe de gobierno permitía suplir fácilmente la ausencia de la legitimación monárquica. En este sentido, muy específico, puede afirmarse que la opción por el presidencialismo fue perfectamente racional. Dicho sea de paso, no se disponía, en ese momento, de otras soluciones institucionales para este delicadísimo problema. El parlamentarismo, tal como lo conocemos ahora, no existía. En Gran Bretaña, por ejemplo, “el gabinete era responsable ante el rey, cuya autoridad era independiente del electorado” (Carpizo 2006:73). Sin embargo, como se desarrollará a continuación, es muy difícil argumentar que las demás soluciones institucionales adoptadas, que venían empaquetadas dentro del paradigma presidencialista, estaban perfectamente informadas, y que fueron decididas luego de un extenso proceso de comparación de todas las alternativas institucionales disponibles.

Heurística cognitiva. ¿Cuál era la evidencia empírica y los argumentos teóricos que soportaban las decisiones sobre la duración de los mandatos? ¿Por qué instituir un legislativo bicameral? La racionalidad comprensiva puede explicar la opción por la elección popular del jefe de gobierno, pero no otros aspectos del diseño institucional adoptado. Las decisiones sobre la adopción del nombre del cargo de jefe de gobierno, duración del mandato presidencial, normas sobre reelección, integración del parlamento, nombres de las cámaras, conformación del poder judicial, relaciones entre poderes y entre niveles de gobierno (nacional y local), entre otras dimensiones del diseño institucional decidido en la época, no se apoyaron en información exhaustiva ni en cálculos comprensivos. El de EEUU era el modelo más prestigioso, el que contemplaba desde el Sur con más admiración. Carpizo da cuenta de este clima: “Estados Unidos de América fue el primer país que alcanzó su independencia en el continente, por lo cual se le admiraba y se le contemplaba como ejemplo, debido a que se consideraba que su Constitución aseguraba las libertades, al alejarse de gobiernos monárquicos de corte absolutista. Por ejemplo, la comisión redactora de la Constitución centroamericana de 1824 declaró: “Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de Estados Unidos de América, ejemplo digno de los pueblos independientes” (...)” (2006:72). Muchas de las decisiones adoptadas parecen obedecer a la lógica de los “atajos heurísticos”, elaborada por la psicología cognitiva e incorporada por Weyland al estudio de los procesos políticos.¹⁹

3. El proceso de adaptación del paradigma presidencialista

Las teorías sobre difusión se diseminaron y perfeccionaron mucho durante los últimos años. Pero, como argumenté al presentar el estado del arte, tienen todavía, al menos un desafío muy importante. Ofrecen un excelente prisma analítico para verificar y explicar por qué países diferentes adoptan modelos similares. Pero no facilitan ni el registro ni la explicación de los procesos de adaptación. Muchos países pueden adoptar el mismo modelo. Pero, ¿lo adoptan siempre de la misma manera? Las copias no suelen ser ni iguales al modelo original, ni idénticas entre sí. El estudio de la difusión del modelo presidencialista ofrece, como se verá en esta sección, una excelente oportunidad para intentar desarrollar las teorías sobre difusión en esta nueva dirección.

3.1. Evidencia histórica

A lo largo del siglo XIX, a medida que las luchas por la independencia alcanzaban su desenlace, los países de la región fueron elaborando constituciones inspirándose en el modelo norteamericano. Pero, en ningún caso, hicieron una copia perfecta. Drake lo dice con toda claridad:

“The Latin Americans did not just photocopy institutions from elsewhere. Even institutions grafted from external models, such as the U.S. presidency and legislature, were altered to function differently in the region. Lawmakers modified foreign liberal principles to take into account their authoritarian

¹⁹ Weyland (2014) sostiene que existen dos “atajos heurísticos”: i) “heurística de la disponibilidad”: las personas prestan especial atención a ciertos acontecimientos (especialmente intensos, chocantes) y menos a otros (de por sí, menos llamativos), ii) “heurística de la representatividad”: las personas se dejan seducir por las similitudes superficiales y pierden de vista diferencias importantes.

traditions from the colonial period and their national conditions. They added such features as extreme centralism, exceptionally powerful presidents, and states of siege” (Drake 2009:29-30).

Los expertos en instituciones políticas de la región han señalado, una y otra, las diferencias entre el presidencialismo de EEUU y el presidencialismo latinoamericano. Por eso mismo, algunos autores afirman que los presidencialismos latinoamericanos constituyen un tipo de gobierno en sí mismo. Según Cheibub, Elkins y Ginsburg los amplios poderes legislativos de los presidentes distinguen al régimen de gobierno latinoamericano (2011:1709).

A pesar de importantes similitudes, ambos regímenes de gobierno tienen diferencias muy importantes. Mientras el presidencialismo norteamericano buscó dispersar el poder, el latinoamericano tendió a concentrarlo y centralizarlo. De acuerdo al Federalista #69, el presidente de los EEUU debía parecerse más al “alcalde de Nueva York” que al “Rey de Gran Bretaña”. Por eso, por ejemplo, el presidente de los EEUU no puede iniciar la legislación. Además, siempre buscando prevenir la tiranía, el peso del ejecutivo está limitado por contrapesos poderosos. Efectivamente, más allá de las apariencias y del incremento del poder político de la presidencia desde los tiempos inaugurales hasta ahora, el presidente norteamericano sigue siendo política e institucionalmente débil. Su debilidad contrasta fuertemente con la fortaleza de sus pares del Sur.

En cambio, pensando en construir el orden luego de las guerras de la independencia, los presidencialismos latinoamericanos tomaron por el camino opuesto, esto es, por el de instituir presidentes poderosos. Por eso prefirieron concentrar el poder en manos del ejecutivo, en detrimento de los poderes legislativo y judicial. Aunque la mayoría de ellas limitaron la reelección, las constituciones del siglo XIX brindaron a los presidentes, entre otras prerrogativas, la potestad de declarar el estado de sitio (concediéndole, en esas instancias, significativos poderes de emergencia).²⁰ En el Norte, las ex colonias británicas construyeron, con mucho temor, un gobierno federal. En el Sur, en cambio, las ex colonias españolas y portuguesas se apresuraron a construir un poder central, incluso cuando, en el plano formal, adoptaron el sistema federal. En los hechos, la centralización predominó sobre la descentralización (Drake 2009:98-99).

Desde luego, el proceso de construcción de concentración y centralización del poder en las nuevas “repúblicas” fue complejo y diverso. Según Bethell, durante los primeros años de la guerra de independencia (entre 1811 y 1815), en algunos de los países, se manifestó una tendencia fuerte hacia la dispersión del poder. Pero muy pronto, y más allá de vaivenes, el proceso cambió de sentido y se impuso la tendencia opuesta:

“A partir de 1815 hubo una tendencia general a crear gobiernos con ejecutivos fuertes y que ejercían un control centralizado sobre la administración provincial. (...). Pero la tendencia de que aumentara el poder del ejecutivo y la centralización todavía continuó después de las guerras de emancipación, después que la independencia hispanoamericana hubiera sido reconocida por la mayoría de las potencias y hasta después de la revolución francesa de 1830. La centralización se acentuó sobre todo entre 1826 y 1845” (Bethell 1991:52)

El proceso de adaptación fue, como puede verse, muy intenso. Al viajar hacia el Sur el modelo de Filadelfia experimentó una mutación extraordinaria. Hubo adopción *con* adaptación. Aunque han pasado casi dos siglos desde las guerras de la independencia, y más allá de procesos evolutivos importantes y dispares, las diferencias persisten.²¹ La pregunta que queda por contestar es por qué, más allá de las diferencias, en términos generales, los países latinoamericanos tendieron a generar un tipo de presidencialismo tan especial, mucho menos “congresional” y federal que el norteamericano. ¿Por qué mutó, en el Sur, hacia la concentración y centralización del poder cuando había sido

²⁰ Los poderes de emergencia en el Sur tienden a ser mayores y más fácilmente accesibles por parte del presidente que en el modelo norteamericano (Cheibub, Elkins y Ginsburg 2011:1721-1724).

²¹ Desde luego, no todos los presidencialismos de la región se ajustan a esta definición general. Existen, como se ha dicho, tipos diferentes de presidencialismo (Lanzaro 2001).

concebido, en el Norte, para alcanzar el efecto opuesto? ¿Por qué la adaptación prevaleciente en nuestra región se orientó en esa dirección específica y no en otra?

3.2. Causalidad y mecanismos

El viraje hacia la concentración del poder experimentado por el paradigma presidencialista al desembarcar en el contexto latinoamericano podría explicarse tanto desde el institucionalismo de la elección racional como desde el institucionalismo histórico. Luego de examinar críticamente estas dos explicaciones, voy a proponer una argumentación alternativa a partir del institucionalismo discursivo.

Aportes y límites del institucionalismo de la elección racional

Desde el institucionalismo de la elección racional se podría argumentar que la opción por la centralización y concentración del poder escogida por las elites era racional dadas las circunstancias e intereses de los actores. Esta interpretación tiene apoyo en obras de historia política de prestigio. Bethell, por ejemplo, sostiene que “la adopción de la estructura federal –que generalmente se ha atribuido a la influencia de la Constitución de los Estados Unidos- también fue resultado de la realidad política existente” (1991:51) y que para entender la tendencia a la centralización posterior a 1815 hay que tomar en cuenta que “se pensaba asimismo que, tras haber conseguido la independencia de España, los gobiernos hispanoamericanos debían ser fuertes por si tenían que defenderse de la intervención de otros países” (1991:52). Colomer golpea sobre ese mismo clavo: “*In this context, the choice of a powerful, one-person executive by the new pro-independence political leaders implied an attempt to substitute weak states with strong governments*” (2013: 82). Pero quien ha desarrollado más cuidadosamente este enfoque es Negretto a partir del análisis de la constitución argentina de 1853: “el fortalecimiento de los poderes del gobierno central y del ejecutivo en particular fueron fruto de la necesidad de las elites liberales de construir un orden político estable en un contexto histórico en el que la fragmentación territorial y la lucha intestina entre facciones hacía imposible o muy difícil el establecimiento de un poder estatal efectivo y legítimo” (2002:211). Los líderes habrían tomado decisiones racionales dados sus intereses y las circunstancias de la época.

Las explicaciones inspiradas en el institucionalismo *rational choice* ayudan a poner de manifiesto el papel crucial de la política doméstica. Es un hecho que, en general, el proceso de adopción de reglas, “importadas” o no, es inseparable de identidades, fines y estrategias (de cooperación y competencia) de los actores (Negretto 2013:48). Sin embargo, este tipo de argumentos enfrenta dos problemas importantes. El primero es de orden teórico: no es cierto que la centralización y concentración del poder sea la opción más razonable para construir el orden. Existen, en verdad, excelentes razones para pensar que es exactamente al revés. Aristóteles, polemizando con Platón, sostuvo que para construir un régimen político estable era necesario distribuir el poder político entre ricos y pobres, mezclando instituciones propias de los regímenes oligárquicos con las de los regímenes democráticos. Muchos siglos después, polemizando con Thomas Hobbes, John Locke argumentó que nada terminaba generando tanta inestabilidad como el ejercicio arbitrario del poder absoluto. Es bien sabido que sus argumentos contribuyeron a legitimar la moderación de la monarquía luego de la Revolución Gloriosa. El segundo problema es de orden lógico e histórico a la vez: si las instituciones fueron construidas por actores racionales debieron ser funcionales y estables. Pero entre este *a priori* y al resultado existe una brecha muy difícil de salvar. Las constituciones fueron disfuncionales y efímeras. La inestabilidad política persistió durante mucho tiempo.²²

Aportes y límites del institucionalismo histórico

²² Enfrentados a esta contradicción (las decisiones supuestamente racionales derivan en productos “irracionales”), las explicaciones de este tipo se protegen mediante un recurso simple: argumentan que los actores, aun siendo racionales, pueden hacer cálculos equivocados. Salvan el paradigma al precio de abandonar uno de sus microfundamentos más importantes.

Los historiadores aceptan pacíficamente que el legado colonial dejó una huella visible en las instituciones construidas en la región después de la independencia. Para entender por qué el presidencialismo, en América Latina, se volvió autoritario, centralizador y concentrador, habría que tomar en cuenta el peso de la historia, en particular, la tradición monárquica. Esto podría llevar a pensar que el institucionalismo histórico podría ayudar a explicar el proceso de adaptación del presidencialismo. El peso del pasado, efectivamente, se hizo sentir. Pero no todos los enfoques que consideran que “*history matters*” encajan en el marco teórico del institucionalismo histórico, ni apelan a la lógica “*path dependence*” (Mahoney 2000:507).

La prisión de Fernando VI en el contexto de la invasión napoleónica tuvo profundas consecuencias en las colonias españolas. El movimiento juntista se propagó y se radicalizó hasta convertirse en el punto de partida de las guerras por la independencia. En la jerga del institucionalismo histórico, esta cadena de eventos debería ser inmediatamente etiquetada como una coyuntura crítica. Las coyunturas críticas son breves períodos de tiempo durante los cuales la influencia de los factores estructurales disminuye, al tiempo que aumenta el papel de los actores, y el rango de posibles opciones se expande sustancialmente; la dependencia del pasado disminuye, y la contingencia aumenta su influencia. (Mahoney 2000:515, Capoccia y Kelemen 2007:343). Pero el institucionalismo histórico, al menos desde Collier y Collier (1991), acude a las coyunturas críticas para explicar el cambio de rumbo, la irrupción de la novedad, y las trayectorias divergentes entre naciones, y no para poner de manifiesto los legados del pasado. La coyuntura crítica explica la ruptura con el rumbo anterior. El pasado empieza a importar después, es decir, una vez que en la coyuntura crítica los actores escogieron tomar por un sendero y no por otro.

El institucionalismo histórico, en suma, podría ser útil para explicar por qué algunos rasgos de la configuración institucional adoptada después de la independencia (v.g. los poderes legislativos del presidente o la debilidad de los congresos) perduraron tanto durante las décadas siguientes. Efectivamente, la configuración institucional adoptada por los países latinoamericanos luego de la independencia mostró una inercia extraordinaria, hasta el punto que todavía hoy, para entender la diferencia entre el presidencialismo latinoamericano y el norteamericano, sigue siendo muy esclarecedor remontarse hasta las primeras constituciones. Pero el recurso al institucionalismo histórico no ayuda a entender por qué estructuras coloniales, atravesando la coyuntura crítica de la independencia, se plasmaron en el nuevo orden institucional. Hay que tomar por otro camino.

¿Qué puede aportar el institucionalismo discursivo? Ideas y cambio institucional

Según Bethell, “los líderes hispanoamericanos (...) apenas pudieron escapar a la tradición política española de la que habían bebido” (1991:49). Efectivamente, la tradición colonial permeó la construcción institucional realizada luego de la independencia. *Ex nihilo nihil fit*, decían los romanos evocando a Parménides. Las constituciones latinoamericanas no salieron de la nada. Es cierto que, como argumenta Colomer, en el momento inaugural no había reglas acerca de cómo elegir reglas, por lo que las decisiones adoptadas no estuvieron constreñidas por instituciones (formales) preexistentes (2013:80). *Pero sí existían poderosas instituciones informales: las elites que tuvieron a su cargo la redacción de las primeras constituciones compartían principios y costumbres, creencias y valores.* En la “oferta ideacional” (como diría Weyland) que manejaban los actores de la época convivían nociones y doctrinas muy variadas: el legado monárquico y la tradición de los municipios heredados de la colonia con las “nuevas ideas” sobre la soberanía popular; la división de poderes formulada por Montesquieu con la mecánica de los “pesos y contrapesos” elaborada por los federalistas en EEUU; el liberalismo inglés con la atmósfera antirrepublicana que signó los tiempos de la Restauración.

Las ideas, por un lado, aportaron inercia. El pasado colonial descargó todo el peso de su influencia de esta forma, mediante las ideas y creencias sobre cómo construir el orden político que habían sido

“sentido común” (“*taken-for-granted assumptions*”, según John Campbell) durante siglos.²³ Las “nuevas ideas”, por el otro, impulsaron profundos cambios políticos e institucionales. Discutiendo el potencial explicativo del institucionalismo histórico y el papel de las ideas en los procesos de construcción de instituciones federales, Broschek puso de manifiesto la “fricción” entre paradigmas distintos: “*Competing ideational frames represent different conceptions about just and appropriate authority relationships between the federal level and constituent units, their respective roles and responsibilities. In other words, they continuously generate frictions*” (2012:118). El presidencialismo latinoamericano se forjó del mismo modo, en un proceso de “fricción” entre “nuevas” y “viejas” ideas sobre cómo construir el orden político. La “fricción” entre lo nuevo y lo viejo se manifestó claramente en la actuación y en los textos elaborados por algunos de los principales protagonistas de la construcción institucional. Bolívar, argumentó que América Latina precisaba “reyes con el nombre de presidentes”, como nos recordó Alberdi (1970). El propio Alberdi, sobre el final de su vida, llegó a sostener que la monarquía era la “mejor forma de gobierno en sud américa”: “la República centralizada y fuerte, debe reemplazar a la República federalista y débil, en interés de la Revolución” (1970:114).²⁴

Tal como han argumentado autores como Blyth (2002) y Steinmo (2009)²⁵ es necesario acudir a las ideas para explicar el cambio institucional. Schmidt, desde el institucionalismo discursivo, el más nuevo de los “nuevos” institucionalismos, ofrece una argumentación especialmente persuasiva del papel de las ideas. Las ideas explican el cambio, las ideas explican la continuidad:

“The problem with the older neo-institutionalisms is not simply that they give no space to ideas and discourse but that in so doing they are unable to explain the dynamics of institutional change (and continuity). This is the result of underlying premises that emphasize continuity by positing institutions as in stable equilibria, whether because of the fixed preferences of ‘rational’ actors in stable institutions, the self-reinforcing path-dependencies of historically developing institutions, or the cultural frames and norms of ‘social’ agents. Discursive institutionalism, by contrast, takes a more dynamic view of change (and continuity) by concentrating on the substantive ideas developed and conveyed by ‘sentient’ agents in discursive interactions that inform their policy-oriented actions which in turn serve to alter (or maintain) ‘institutions’ (...).” (Schmidt 2011:107).

El presidencialismo, el paradigma institucional elaborado por las ex colonias británicas a fines del siglo XVIII, viajó a lo largo del siglo siguiente hacia el Sur. Poco a poco, a medida que se fueron conformando los distintos estados nacionales, el nuevo régimen de gobierno fue siendo adoptado por las nuevas repúblicas. Pero el proceso de adopción fue acompañado de otro, tan importante como el primero, de adaptación. Las decisiones de ingeniería institucional que tomaron las elites estuvieron constreñidas por ideas *-taken-for-granted assumptions-* heredadas de la colonia.

4. Conclusiones e implicaciones

El proceso estudiado tiene importantes implicaciones teóricas y contribuye a reabrir discusiones relevantes sobre la historia política latinoamericana. En primer lugar, sugiere que las teorías sobre difusión podrían contribuir mucho a explicar el cambio institucional. La evidencia presentada muestra que, durante el siglo XIX, asistió a un proceso de difusión de las instituciones presidencialistas. Las teorías sobre difusión, por tanto, podrían contribuir mucho a explicar otros procesos de cambio institucional, como por ejemplo, la generalización del balotaje o de las cuotas de género en la región durante las últimas tres décadas.

²³ Ver: Campbell (2010:5).

²⁴ Estas fricciones siguen agitando la política regional y suscitando debates (Rosenn 2013:207-208).

²⁵ Steinmo se identifica con el institucionalismo histórico. Pero atribuye a las ideas un poder decisivo: “To explain institutional change in my view one needs to bring “ideas” into institutional analysis. If you are not a political scientist, you might be surprised to find that ideas play virtually no role in much current social science analysis. Marxism, rational choice, pluralism alike all assume that interests are the driving forces of politics, and that ideas are either justifications or simply ‘noise’ (...).” (2008:130).

En segundo lugar, sugiere que también se abre una oportunidad para las teorías sobre difusión. Al desembarcar en América Latina el modelo norteamericano mutó profundamente. Hubo, a la vez, adopción y adaptación. Las teorías sobre difusión privilegian explicar por qué países distintos adoptan soluciones similares. Pero deberían reconocer que las “copias” suelen diferir del “original”, y dedicar, por tanto, más esfuerzo al registro y explicación de las diferencias. En particular, es necesario discutir mucho más a fondo los mecanismos causales de la adaptación.

En tercer lugar, el proceso estudiado contribuye al debate acerca de las virtualidades y límites de los distintos “nuevos institucionalismos”. El institucionalismo *rational choice* ni el histórico ofrecen explicaciones convincentes del proceso de adaptación. El primero no logra explicar por qué actores racionales elaboraron constituciones tan disfuncionales. El segundo no logra explicar por qué la coyuntura crítica de la revolución generó más continuidad que cambio institucional. El institucionalismo discursivo, en cambio, permite explicar mejor las opciones tomadas por los actores. El pasado dejó su huella *mediante* las ideas y discursos heredados de la colonia.

En cuarto lugar, el argumento propuesto ayuda a entender mejor las características diferenciales del presidencialismo latinoamericano y su fuerte inercia. No es casualidad que los presidentes de la región sean institucionalmente mucho más poderosos que los norteamericanos, y que resulte tan difícil moderar el poder presidencial y fortalecer los poderes legislativo y judicial. Para abrirse paso, el pluralismo no debe luchar solamente contra el *path dependence* de las instituciones forjadas luego de la independencia. La resistencia viene de más lejos todavía, y se conecta a la tradición autoritaria de los tiempos coloniales.

Finalmente, si este argumento es correcto, el principal problema de América Latina no habría sido imitar acríticamente las instituciones norteamericanas, como han sugerido distintos autores (v.g. Weyland 2011), sino no haber podido evitar que el legado monárquico permeara las nuevas “repúblicas”. Las elites criollas copiaron la forma de la constitución de Filadelfia, pero no el contenido porque tenían la obsesión exactamente opuesta a la de sus redactores. En el Norte armaron instituciones buscando evitar la tiranía: heredaban siglos de debates y experimentos acerca de cómo compatibilizar orden y libertad. En el Sur, buscando evitar la anarquía, diseñaron constituciones que concentraban y centralizaban el poder: heredaban siglos de estrecha asociación entre orden y autoritarismo.

5. Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. 1970 (1896). *La monarquía como mejor forma del gobierno en sud américa*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Alberdi, Juan Bautista. 2007 (1852). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Terramar.
- Berry, F. S. y W.D. Berry. 1990. “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”. *American Political Science Review* 84(2): 395-415.
- Bethell, Leslie. (eds.). 1991. *Historia de América Latina. Volumen 6. América Latina Independiente, 1820-1870*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Bol, Damien, Jean Benoit Pilet y Pedro Riera. 2015. “The international diffusion of electoral systems: The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe”. *European Journal of Political Research* 54: 384–410
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel y Michael Coppedge. 2006. “Diffusion Is No Illusion. Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy”. *Comparative Political Studies* 39(4): 463-489.

- Brooks, Sarah M. 2005. "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World". *International Studies Quarterly* 49(2): 273-294.
- Bush, Sarah Sunn. 2011. "International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures". *International Organization* 65(1): 103-137.
- Broschek, Jörg. 2012. "Historical Institutionalism and Comparative Federalism". *World Political Science Review* 8(1): 101-128.
- Capoccia, Giovanni y Daniel Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics* 59:341-69
- Carpizo, Jorge. 2006. "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 115:57-91.
- Casey, Bernard y Michael Gold. 2005. "Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another". *Journal of European Public Policy* 12(1): 23-43.
- Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg. 2011. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective". *Texas Law Review* 89(7): 1707-1740.
- Collier, Ruth Berins y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Drake, Paul W. 2009. *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*. Stanford: Stanford University Press
- Elkins, Zachary, Andrew Guzman y Beth Simmons. 2006. "Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000." *International Organization* 60(4): 811-46.
- Elkins, Zachary. 2009. "Constitutional Networks". En Miles Kahler (ed.), *Networked politics: Agency, power, and governance*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Elkins, Zachary. 2010. "Diffusion and the Constitutionalization of Europe". *Comparative Political Studies* 43(8-9): 969-999.
- Gilardi, Fabrizio, Katharina Fuglister y Stephane Luyet. 2009. "Learning from Others: The Diffusion of Hospital Financing Reforms in OECD Countries." *Comparative Political Studies* 42(4): 549-73.
- González Nuñez, Gabriel. 2012. "Early translations of the U.S. Constitution into Spanish: Taking a look through a functionalist prism". *Minor Translating Major IV*: 46-64.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study." *American Political Science Review* 67(4): 1174-85.
- Horowitz, Donald L. 2009. "The Federalist Abroad in the World", en Ian Shapiro (ed.) *The Federalist Papers*. New Haven-London: Yale University Press.
- Landavazo, Marco Antonio y Agustín Sánchez Andrés. 2014. "La influencia de Cádiz en la América española: política, gobierno y constitucionalismo". *Revista de Historiografía* 20:75-96.
- Lanzaro, Jorge. 2001. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO: Buenos Aires.
- Levi-Faur, David. 2005. "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598: 12-32.
- Lijphart, Arend. 1987. *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- Meseguer, Covadona y Fabrizio Gilardi. 2008. "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas". *Política y gobierno XV*(2): 315-351
- Marsh, David y Jason C. Sharman. 2009. "Policy Diffusion and Policy Transfer". *Policy Studies* 30(3):269-288.
- Matisoff, Daniel C. y Jason Edwards. 2014. "Kindred spirits or intergovernmental competition? The innovation and diffusion of energy policies in the American states (1990-2008)". *Environmental Politics* 23(5): 795-817.
- Negretto, Gabriel. 2002. "Los Dilemas del Republicanismo Liberal en América Latina: El Caso de la Constitución Argentina de 1853". En José Antonio Aguilar Rivera y Rafael Rojas (eds.), *Para Pensar el Republicanismo en Hispanoamérica*, Fondo de Cultura Económica, pp. 210-43.

- Negretto, Gabriel. 2013. *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters B. Guy. 1997. "Policy transfers between governments: The case of administrative reforms". *West European Politics* 20(4): 71-88
- Rosenn, Keith. 2013. "El éxito del constitucionalismo en los Estados Unidos y su fracaso en América Latina: una explicación." *Criterio Jurídico*, Santiago de Cali 13(2): 177-224.
- Sharman, Jason C. 2008. "Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States". *International Studies Quarterly* 52(3): 635-656.
- Schmidt, Vivien. 2010. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism". En Daniel Béland y Robert Henry Cox (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press, pp.47-64
- Schmidt, Vivien. 2011. "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation". *Critical Policy Studies* 5(2): 106-126.
- Schmitt, Carina. 2011. "What drives the Diffusion of Privatization Policy? Empirical Evidence from the Telecommunication Sector. *Journal of Public Policy* 31(1): 95-117.
- Shipan, Charles R. y Craig Volden. 2006. "Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States". *American Journal of Political Science* 50(4): 825-843
- Simmons, Beth y Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy". *American Political Science Review* 98(1): 171-189.
- Steinmo, Sven. 2008. "Historical institutionalism". En Donatella Della Porta y Michael Keating (eds.). *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp 113-138.
- Sugiyama, Natasha Borges. 2011. "The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas". *Global Social Policy* 11(2-3): 250-278.
- Tews, Kerstin, Per-Olof Busch y Helge Jrgens, 2003. "The diffusion of new environmental policy instruments". *European Journal of Political Research* 42(4):569-600.
- Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations among the American States". *American Political Science Review* 63(3): 880-99.
- Weyland, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics* 57(2): 262-295.
- Weyland, Kurt. 2007. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weyland, Kurt. 2009. "The Diffusion of Revolution: «1848» in Europe and Latin America". *International Organization* 63(3): 391-423.
- Weyland, Kurt. 2011. "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas". *América Latina Hoy* 57: 117-143.
- Weyland, Kurt. 2014. *Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Thinkers and poverty: The role of expertise in policies to combat poverty in Uruguay

Belén Villegas Plá*

Resumen

Este artículo presenta las dinámicas a través de las cuales el conocimiento especializado interviene en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se buscó contribuir al debate acerca de los mecanismos por los cuales se construye “sentido común” en el espacio político, y el rol de la investigación social en este proceso.

La investigación pretende aportar en este debate a través del análisis dos de los planes fundamentales impulsados por el gobierno del Frente Amplio en Uruguay: Plan de Emergencia Social y Plan de Equidad.

Palabras clave: Uso de evidencia, conocimiento especializado, ideas políticas

Abstract

This article presents the dynamics through which the specialized knowledge is involved in the design and implementation of public policy. We tried to contribute to the debate about the processes by which “common sense” is built in the political space, and the role of research in this process.

Raises this issues in two fundamental plans propelled by the government of the Frente Amplio in Uruguay: Social Emergency Plan and Equity Plan.

Keywords: Use the evidence, expertise, political ideas

** Licenciada en Ciencia Política, Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales/ Universidad de la República. E-mail: belen.villegas@cienciassociales.edu.uy

1. Introducción

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

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

Ulteriormente, en el año 2009 el comité de la red *Poverty Reduction, Equity and Growth Network* (PEGNet)²⁶ seleccionó a la experiencia de colaboración entre la Universidad de la República (Udelar) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre múltiples candidatos de distintas partes del mundo, como ejemplo de “la mejor práctica de cooperación entre la investigación y la práctica” en relación con la reducción de la pobreza.

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

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

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

El análisis se estructura de la siguiente forma. Se presenta, en primer lugar, la ubicación

²⁶ PEGnet es una red global fundada en 2005 como una iniciativa conjunta de centros de investigación, universidades y agencias de ayuda internacional de origen alemán, y es una de las diversas redes financiadas por donantes que intentan mejorar la calidad de la investigación sobre desarrollo y maximizar su influencia en la elaboración de las políticas.

epistemológica del problema y el marco de análisis desde el cual se abordará el mismo. A posteriori, se describen el proceso de elaboración de cada uno de los planes, para de manera subsiguiente indagar en tres ejes analíticos al interior de los mismos: I) las comunidades epistémicas involucradas, II) la modalidad de relacionamiento entre agentes técnicos y agentes políticos y III) el uso de la investigación social.

Finalmente, se realiza el análisis de ambos planes; las ideas fundamentales contenidas en los mismos y su inscripción en marcos ideacionales que determinan “lo pensable” en ciertos contextos específicos. El trabajo concluye planteando los principales hallazgos e interrogantes que este debate suscita.

2. La lucha contra la pobreza en el centro de la escena regional

En Uruguay, y gran parte de la región latinoamericana, se instaló, desde inicios de la década del 90’, una estrategia de desarrollo de orientación al mercado como respuesta al surgimiento de nuevas problemáticas sociales. La estrategia partió del denominado “Consenso de Washington”; un conjunto de fórmulas que englobaban variadas políticas en arenas tales como la estabilización macroeconómica, la liberación económica y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía nacional.²⁷

En la actualidad – y luego de las crisis económico-sociales acaecidas en gran parte de la región- existe acuerdo acerca de que las reformas propuestas en el Consenso de Washington no han generado los resultados pronosticados por sus defensores.²⁸

Como respuesta a los efectos de tal conjunto de políticas, los inicios del nuevo milenio presentarán un panorama por demás diferente. Los programas de combate a la pobreza serán prioridad en la política de los nuevos gobiernos progresistas, a partir de los primeros años del presente milenio. La política del gobierno de Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil (2001), de Néstor Kirchner en Argentina (2003), de Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y de Fernando Lugo en Paraguay (2007), se vieron rubricadas por la implementación de transferencias monetarias condicionadas. Dichos programas, fueron las modalidades más extendidas que sobrevivieron a la lógica mercadocéntrica noventista, bajo la cual primaba la visión de un Estado más prescindente con relación a las necesidades de la población. Estos programas se caracterizan por dos componentes fundamentales, a saber: entregas en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica, y la exigencia por parte de éstas una determinada contraprestación en áreas vinculadas al

²⁷ Si bien esta política se extendió en toda la región latinoamericana la pauta de reforma social adoptada no fue uniforme, sino que presentó variaciones significativas según sector de referencia. En este marco, las reformas de tal calibre en Uruguay han sido caracterizadas como moderadas e incrementales (Castiglioni 2005) o graduales (Midaglia 2006) producto de la trayectoria institucional de la matriz de protección social nacional.

²⁸ Una muestra del cambio general de orientación político económica puede hallarse manifestado en el documento publicado en 2005 por el Banco Mundial; *Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reforms*, en el cual se enfatiza en el hecho de que no existe un conjunto de reglas de política económica aplicables universalmente (Rodrick 2006).

desarrollo del capital humano (principalmente: educación, salud y nutrición). Frecuentemente conviven con políticas de perfil universal, que constituyen el núcleo central de las políticas sociales. En general, inscriptos en un nuevo diálogo con las organizaciones internacionales, estos planes adquieren la mayor parte de sus recursos a través del financiamiento internacional, básicamente del Banco Mundial o del BID (Mirza *et al.* 2010). El PANES y el PEQ, se insertan en este contexto, caracterizado por la implementación de políticas focalizadas a nivel regional.

El objetivo del PANES fue otorgar a los hogares beneficiarios herramientas que les permitieran paliar sus condiciones de privación en el corto plazo y salir del estado de pobreza y exclusión socioeconómica en el mediano plazo. El componente más publicitado-y con mayor carga fiscal- el “Ingreso Ciudadano”, consistía en una transferencia monetaria fija (56 USD mensuales, al año 2005) por hogar, con independencia de su composición, destinada a abarcar al 20% de la población más carenciada dentro del grupo de hogares pobres (aproximadamente 8% de la población total) (Amarante *et al.* 2012).²⁹

El PEQ, por su parte, se integró por dos tipos de componentes: un conjunto de componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, a saber: I) la reforma tributaria, II) la reforma de salud, III) revisiones de las políticas de empleo, IV) nueva política de vivienda y hábitat, V) la reforma educativa y VI) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Por otra parte, se hallan los componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción. Estas estrategias de acción son: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez) ; ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad.

Ambos planes se presentan como unidades de observación especialmente relevantes del fenómeno a analizar: los procesos expansivos recientes de formación de políticas sociales en Latinoamérica.

Como se ha destacado, ambos planes impulsados bajo el primer gobierno del EPFA, se insertan en el mencionado contexto de predominio de políticas de transferencia condicionada en la región. No obstante, existen diferencias entre ambos momentos relacionadas con el *timing* político entre estos. En otras palabras, el PANES se gesta como el primer plan de “combate a la pobreza” y como el “buque insignia” de la campaña electoral, marco en el cual la idea de “emergencia social”. El

²⁹ En principio, la transferencia estaba sujeta a condicionalidades, se requería asistencia escolar para los niños y adolescentes menores de 15 años y la realización de controles de salud para niños y embarazadas. Finalmente, el PANES también incluyó programas como: “Rutas de Salida” (actividades de capacitación y reintegración laboral), “Trabajo por Uruguay” (programa de empleo transitorio de carácter voluntario) y la “Tarjeta Alimentaria” (dirigida a hogares que contaban con niños entre 0 y 18 años o con mujeres embarazadas, estableciendo el monto en función del número de niños.

PEQ, en cambio, se da lugar a partir de la mitad del período de gobierno, buscando generar una nueva insignia que permita a la izquierda política trascender la “emergencia social” que cimentó su discurso en el período preelectoral y que tras tres años de gobierno debía sustituir o al menos complementar.

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

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

Finalmente, y antes de ingresar de lleno al tema, cabe realizar dos puntualizaciones. En primer lugar, queremos advertir al lector que la investigación se centra en la etapa de diseño de cada uno de los planes mencionados. De manera que si bien, se tocan tangencialmente las restantes etapas – *grosso modo*: implementación, evaluación y monitoreo- el análisis estará centrado fundamentalmente en la etapa de diagnóstico y elaboración de los planes en estudio. En segundo lugar, en lo que respecta al modelo ontológico, el mismo se basa en el institucionalismo discursivo. Las tres corrientes más destacadas del neoinstitucionalismo (*rational choice*, neoinstitucionalismo histórico y neoinstitucionalismo sociológico) comparten el papel fundamental que le asignan a las instituciones en la explicación política, mas se diferencian en sus objetos de explicación. Lo que caracteriza a la perspectiva discursivista es que pone el foco en la idea como factores de cambio, no reductibles a intereses objetivos y racionales, ni a determinismos históricos. (Schmidt 2011: 54). En este sentido, no se desconoce la acción de los actores guiados por la satisfacción de sus intereses, sin embargo se sostiene que los intereses no son objetivos; la realidad material es leída por los actores en función de sus ideas sobre esta y mediante esta lectura se construyen intereses que los actores asumen como propios.

3. Uso de la investigación social en políticas públicas

Respecto a la relación entre investigación social y políticas públicas, ha de señalarse que el supuesto

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

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

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

4. Los “pensadores”

4.1. Tipos de pensadores

En primer lugar, y a modo de ingresar en el debate, se procurará esclarecer algunos puntos clave en cuanto al rol de la investigación y los investigadores en el proceso político.

En primer lugar, y referido a los “pensadores”, cabe realizar algunas distinciones, esto es: palabras como experto, intelectual, tecnócrata y tecnopolítico, si bien parten de universos simbólicos similares no deben ser usados de manera indistinta y esto es porque cumplen roles en la estructura *política-conocimiento* por demás diferentes.

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

Contrariamente, los llamados *tecnopols* o tecnopolíticos, serían en cambio, productores de

conocimiento con inserción y cercanía política variable (ideológicamente afines, simpatizantes partidarios, militantes, etc.), que en virtud del rol que desempeñan creen en el conocimiento como factor de cambio, pero inserto en marcos de preferencia político ideológicos. En otras palabras, el tecnopolítico es un experto con comportamiento orgánico, que es llamado a participar en virtud de sus capacidades técnicas en igual medida que por su afinidad ideológica al partido de gobierno.

4.2. Comunidades epistémicas

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

El concepto de comunidad epistémica ha sido especialmente desarrollado por Adler y Haas (1992), quienes definen las comunidades epistémicas como redes de profesionales de experiencia reconocida, a través de los que circulan nuevas ideas de las sociedades a los gobiernos y también de un Estado a otro. Se definen como tales, en tanto gracias a su reconocimiento en una determinada *expertis*, ejercen cierto grado de incidencia en los tomadores de decisiones, no necesariamente lineal o unilateral. Estas, detentan un conjunto de entendimientos colectivos del mundo social, políticamente relevantes, sujetos a procesos de selección política y por ende inscriptos en procesos de cambio. Dicho entendimiento refiere a un “sentido común” político, sobre aquello pasible de ser problematizado, discutido, pensado, y desde donde se construyen nociones consensuadas respecto a cierta porción de la realidad (Adler y Haas 2005). La incidencia ejercida por dichas comunidades sobre los tomadores de decisiones, bien puede suponer: determinar los términos válidos de debate (campo de lo establecido, lo pasible de ser debatido), determinar la existencia del problema (definición de la problemática social sobre la cual la política desea intervenir), determinando el campo de soluciones posibles (acorde a la circulación de ideas en núcleos académicos mediante congresos, seminarios publicaciones a nivel nacional, regional y mundial), entre las más destacadas (Adler y Haas 1992: 371- 38).

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

5. Modelos de relacionamiento: investigación social-policy makers

En cuanto a la tipología, el aporte de mayor relevancia en los últimos años, ha sido la caracterización elaborada por Weiss y posteriormente modificada por Nutley, Walter y Davies (2007: 38-40). Esta

distingue seis modelos de relacionamiento entre los técnicos y los *policy makers*. A continuación, se presenta un cuadro resumen de las categorías de relacionamiento elaboradas por Nutley *et al.* 2007.

Cuadro I: Modelos de relacionamiento técnico-policy makers

Modelo en base a conocimiento (<i>Knowledge-driven model</i>)	La investigación básica identifica conocimiento potencialmente valioso para los expertos y <i>policy makers</i> de cierta área. Sobre esta base se realiza investigación aplicada, se desarrollan y, finalmente e aplican tecnologías.
Modelo de resolución de problemas (<i>Problem-solving model</i>)	El <i>policy maker</i> encarga una investigación para encontrar la solución a un problema específico.
Modelo político (<i>Political model</i>)	En aquellos sistemas políticos cuyos actores tienen posturas y/o coaliciones rígidas es menos probable que la investigación pueda tener una influencia directa en las políticas. En estos casos es más frecuente que se use la investigación social para atacar o defender posiciones políticas.
Modelo táctico (<i>Tactical model</i>)	Los actores anuncian que están esperando resultados de investigaciones para no tomar decisiones o bien justifican sus decisiones en investigaciones realizadas solamente para transferir el costo político hacia los investigadores.
Modelo ilustrativo (<i>Enlightenment model</i>)	La investigación se va “derramando” de modo lento, indirecto y acumulativo sobre la forma de percibir problemas y soluciones de los actores políticos. A la larga, esto determina cambios en las políticas públicas.
Modelo interactivo (<i>Interactive-model</i>)	Investigador y <i>policy maker</i> interactúan a lo largo del proceso de investigación.

Fuente: esquema ilustrativo elaborado en base a Nutley, Walter y Davies, (2007) traducido al español

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

Los problemas referidos a la *oferta*, refieren fundamentalmente a la calidad y credibilidad de la investigación, esto es: si los potenciales consumidores no confían en la calidad de los hallazgos de la investigación difícilmente se apoyen en ella para tomar decisiones de políticas. A su vez, se ha destacado la importancia de que para investigación pueda ser usada en las políticas públicas, las ciencias sociales deben producir conocimiento acerca de los problemas que los *policy makers* están intentando resolver; la investigación debe ser relevante. Adicionalmente, resulta esencial para la optimización del vínculo, que los tiempos de la investigación acompañen el ritmo de la decisión (el llamado *timeliness*) y que la misma sea parte de un proceso de difusión de parte de los productores de conocimiento a los potenciales usuarios de manera clara, con hallazgos son contundentes,

difícilmente controvertibles, y están comunicados claramente. (Nutley *et al.* 2007).

En segundo lugar, en cuanto refiere a la *demanda*, la intensidad de la misma tiende a estar asociada con algunas características personales de los *policy makers* (Court & Young 2003), tales como la valoración de la investigación, el nivel de formación, la experiencia en investigación y la experiencia en el gobierno, que según ha señalado la literatura tenderían a favorecer los lazos entre técnicos y políticos. Contrariamente, factores como los altos niveles de rotación en los cargos de gobierno pueden debilitar el contacto entre los *policy makers* y los investigadores.

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

6. EL PLAN DE EMERGENCIA SOCIAL

6.1. Descripción del proceso de elaboración del PANES

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

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

A pesar de que en el período posterior a la recuperación democrática (1985-1994), la incidencia de la pobreza en Uruguay descendió pronunciadamente (del 46,2 al 15,3%), en una segunda etapa la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente. A partir de año 1998 esta tendencia se vio agravada – especialmente a partir de la crisis económica-social del 2002– alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (32,1% en 2004). (Amarante y Vigorito 2007). En este marco, la idea de que en el Uruguay existía una situación de “emergencia social” y la generación de un plan al respecto – al igual que el Impuesto a la Renta – supo ser uno de los principales bastiones electorales de la izquierda política en la campaña electoral de 1999, en la cual el Dr. Batlle resultó electo presidente en segunda vuelta electoral. Lo que resulta especialmente relevante en este contexto, es que la idea de “emergencia social” carecía de consensos incluso a la

interna de la fuerza política de izquierda.³⁰

Si bien algunos actores políticos –fundamentalmente lo más altos mandatarios del EPFA– señalan la “situación de emergencia” desde los años 1998-1999- los agentes técnicos e incluso varios actores políticos del EPFA, no reconocerán la existencia de tal “emergencia” hasta el año 2002. En este escenario noventista, el Uruguay se veía sí mismo como parte de una estrategia de desarrollo que traería frutos en el largo plazo. El “consenso” contaba con el apoyo explícito del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y en general las consultorías económicas internacionales. Con el positivismo como marco hegemónico, afectado las condiciones de producción del conocimiento, la igualdad o la justicia social se hicieron a un lado, jerarquizándose la libertad en clave liberal como problema central (Ravecca 2007; 2013). No obstante, la crisis económica-social del año 2002 romperá “el consenso” e instalará fuertemente la idea de que el Uruguay estaba en una situación de “emergencia social” y que este debía ser el problema en el que habría que intervenir de cara a un próximo gobierno.

(2003) “*Mañanas Complejas*”

La ONG El Abrojo³¹ iniciará en el año 2003 el ciclo Mañanas Complejas, que tendrá por objetivo estimular el debate público sobre ciertas políticas y construir consensos de cara a encontrar soluciones institucionales a los defectos estructurales del sistema de políticas sociales (Garcé 2006 b). Con esa finalidad se invitó a participar en una Mesa de Diálogo sobre los “Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales” a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, a la central sindical (PITCNT), a la Asociación de ONGs y al Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (ICP, UdelaR). El objetivo de la Mesa era elaborar un documento de consenso que señalara la existencia de obstáculos institucionales para la coordinación de las políticas sociales y posibles soluciones. Al finalizar los plenarios, todas las delegaciones firmaron un documento de “Acuerdos y Disensos sobre Políticas Sociales” (Garcé 2006)

Esta instancia, se presenta como esencial en tanto efectivamente se reafirma por parte de la izquierda política y gran parte de la academia de que el Uruguay padecía una situación de emergencia social. Adicionalmente, es aquí que la discusión acerca de la integralidad de las políticas sociales adquiere fuerza y se vuelve central en el debate sobre políticas públicas. Con esta discusión en el centro de la escena, se da lugar un complejo proceso de discusión tanto al interior del EPFA como entre este y sus investigadores o instituciones de investigación afines, acerca de la

³⁰ La existencia de una situación de emergencia se señala fundamentalmente respecto a tres factores en estrecho vínculo entre sí: la falta de empleo y los bajos salarios, las altas tasas de pobreza e indigencia y la falta de desarrollo productivo. Al respecto ver: Entrevistas en Radio El espectador realizadas a Rodolfo Nin Novoa (candidato por la vice presidencia 1999 y 2004, y Daniel Olesker (actual Ministro de Desarrollo Social) (1999). Disponible en: <http://www.espectador.com/text/ele99/despues/ele08102.htm>

³¹ El Abrojo es una organización no gubernamental sin fines de lucro .Ver: <http://www.elabrojo.org.uy/elabmisi.html>

transformación por parte del gobierno del diseño institucional del sistema de políticas sociales.

(2003-2004) Los encuentros en FESUR y la campaña electoral

Con el sustancial apoyo de Tabaré Vázquez, desde mediados de 2003, FESUR³² financió una serie de actividades que tendrían por objetivo potenciar la acumulación del EPFA en materia programática (Garcé 2006). El Proyecto “*Aportes comparados para el desarrollo de políticas sociales en Uruguay ante un nuevo gobierno: en la búsqueda de un buque insignia*” (FESUR 2004) dio lugar a un nuevo ámbito de discusión sobre las políticas sociales.³³

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

El acercamiento hacia la UdelaR, la creación del MIDES y el liderazgo de Tabaré Vázquez

Una vez ganadas las elecciones y previamente a la asunción de gobierno, un grupo de agentes políticos encabezados por la futura ministra de Desarrollo Social, comienza a trabajar en el futuro Plan de Emergencia, previendo la centralidad y publicidad que él mismo tendría una vez asumido el gobierno.

A posteriori, en el año 2005, un grupo de personas que posteriormente conformarían el Ministerio de Desarrollo Social solicitó a la Universidad de la República (UdelaR) colaboración para la implementación del PANES. En este proceso estuvieron involucrados el Instituto de Economía (Iecon), el Instituto de Estadística, el Instituto de Ciencia Política (ICP), el Departamento de Sociología y el Servicio de Computación e Informática de la UdelaR. A su vez, quienes posteriormente integrarían los puestos de mayor responsabilidad en el MIDES, ya contaban con la colaboración del Banco de Previsión Social³⁴ (Amarante *et al.* 2012).

³² Fundación Friedrich Ebert es una institución cultural privada sin fines de lucro que recibe fondos de la Federación y de los estados federados de Alemania. Ver: <http://www.fesur.org.uy/>

³³ En esta instancia participaron: la fuerza política de izquierda, la “Comisión de Programa” del FA, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación (afines al FA o a algunos de sus sectores en particular), investigadores de la Universidad de la República e integrantes de la que fue la “Comisión Especial sobre Pobreza con fines de diagnóstico”, esta última integrada por miembros de todos los partidos.

³⁴ Banco de Previsión Social (BPS), es el instituto de seguridad social estatal de Uruguay. Su cometido es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

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

En cuanto a la creación del MIDES, si bien el liderazgo del electo presidente fue clave en esta decisión, la misma se dio en el marco de un debate en el cual ya estaban consensuadas ciertas nociones, construidas en instancias previas que también jugaron un rol fundamental, tales como las instancias promovidas por FESUR y El Abrojo. Bajo los parámetros de este debate, Vázquez impulsa la formación del MIDES, cuya ley de creación fue sancionada por el Parlamento Nacional el 28 de marzo de 2005. Debe mencionarse, a su vez, que la creación de esta nueva secretaría de Estado, más allá de mediaciones locales, se halla inserta en una tendencia regional. Dicha tendencia, emergente desde mediados de los años noventa, se da en el contexto de la implementación de programas de combate a la pobreza que buscan articular una serie de prestaciones públicas -a través de las transferencias condicionadas de renta- buscando superar la sectorialidad en la que tradicionalmente se ha estructurado la esfera estatal (Castillo *et al.* 2010:130).

Luego del planteo inicial en el período 1998-99, hay dos versiones intermedias -las cuales van cambiando a lo largo del período señalado- hasta que finalmente se aprueba en el Congreso del FA la propuesta casi final del PANES para la campaña del 2004. En el marco de tal contexto, el plan comienza a implementarse, con la finalidad de otorgar a los hogares beneficiarios herramientas que les permitieran paliar sus condiciones de privación en el corto plazo y salir del estado de pobreza y exclusión socioeconómica en el mediano plazo.

6.2. Comunidades epistémicas en el PANES

Es posible postular la existencia, a partir de mediados de la década del noventa, de una comunidad epistémica compuesta por sociólogos, economistas, politólogos, entre otros, quienes comparten una cierta *episteme*, y un acervo ideológico caracterizado por el rechazo de las políticas neoliberales (pos Consenso de Washington) y la necesaria intervención del Estado para la disminución de los problemas de pobreza y desigualdad de nuestra sociedad. Estos, son a su vez, en su mayoría, políticamente afines al Frente Amplio, aunque con variables grados de cercanía (desde militantes activos hasta simpatizantes políticos). La mayoría pertenece institucionalmente a la Universidad de la República, aunque varios de sus exponentes más significativos se encuentran en otras universidades. Han ejercido intervención en las políticas tanto de manera directa como indirecta; a través del impacto que sus investigaciones han tenido sobre los *policy makers*.³⁵

Al interior de esta comunidad debe señalarse la sustancial participación del equipo de

³⁵ Si bien, han sido varias las investigaciones provenientes de las Universidades privadas (especialmente desde la UCUDAL) que han generado importante conocimiento en la materia, el vínculo del gobierno con dichas instituciones educativas y los institutos de promoción de investigación que de ellos dependen han sido marginales.

economistas, nucleados esencialmente en el Instituto de Economía (Iecon, UdelaR) quienes intervinieron de manera directa e indirecta en ambos planes en estudio. La centralidad de este grupo en el debate acerca de las políticas de luchas contra la pobreza a nivel nacional, descansa en tres factores: la cercanía político-ideológica entre estos y la fuerza política de izquierda (factor común a toda la comunidad epistémica), el reconocimiento como expertos que este grupo posee y finalmente el creciente prestigio de su profesión. En cuanto al primero de los mencionados, cabe recalcar el hecho que los investigadores de la UdelaR y especialmente del Iecon no eran vistos como agentes neutrales políticamente, sino que eran identificados como agentes políticamente afines al EPFA, aunque claro está con variables grados de cercanía (Rius 2012).

Sobre el segundo de los puntos señalados, el estatus académico que dicho grupo posee aportó legitimidad a los ojos de los organismos internacionales que otorgaron préstamos para financiar los programas en estudio. De hecho, varios de estos técnicos venían trabajando en estos temas (*pobreza-desigualdad-inequidad*) el marco de investigaciones financiadas o promovidas por organismos internacionales.

Finalmente, en lo que respecta al tercer elemento, la profesión de economista, deben hacerse ciertas puntualizaciones. Parece ser un hecho, que la presencia de economistas en altos cargos gubernamentales se ha dado de manera creciente en las últimas décadas. Estos, quienes comenzaron ocupando cargos fundamentalmente de gestión y administración, fueron progresivamente ocupando cargos de importancia jerárquica, cargos políticos pero que en parte descansan en la legitimidad que su saber experto les confiere (Markoff y Montecinos 1994).

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

Los “significados ceremoniales” involucran expresiones de lenguaje, una “lengua franca”, el “latín transnacional de nuestros tiempos”, que en la medida que es utilizada con mayor frecuencia por

instituciones financieras internacionales y diversas agencias nacionales e internacionales, obliga a los gobiernos a generar sus contrapartes, sin la cual la comunicación se trunca (Markoff y Montecinos 1994: 2). Asimismo, la tendencia economicista, extiende progresivamente sus zonas de influencia, su “lógica” se extiende a otros ámbitos. Así, en la medida que los economistas ocupan una creciente posición de poder, redefinen el ámbito de influencia de otros expertos. Estos procesos pueden verse representados en la frecuente re-delimitación que se ha realizado de ciertas áreas o temas hasta considerarlos circunscriptos al ámbito o zona de influencia económica, así como en la “imitación de lenguajes” que otras ciencias sociales como la Sociología o la Ciencia Política han hecho de herramientas de análisis o modelos teóricos provenientes de la economía.

6.3. *Uso de la investigación social: oferta, demanda e intersección en el PANES*

Debido a que la participación de las comunidades epistémicas vinculadas a la etapa antecedente al PANES (2003-2004) ha sido detallada anteriormente, en este punto se hará hincapié en la relación MIDES-Udelar, relación significativamente menos gradual y con una intervención de carácter más directo (*problem solving model*).

En cuanto refiere a la denominada *oferta* (Nutley *et al.* 2007), del análisis realizado se infieren importantes ventajas. Primeramente, cabe señalar que la UdelaR posee en el Uruguay *calidad y credibilidad*, aporta legitimidad y confianza. La cuestión esencial aquí radicaba en que no solo se debía encontrar un “proveedor técnico” legítimo desde el punto de vista académico, sino que también este debía estar lo más alejado posible de las identidades ideológicas y políticas asociadas a la etapa neoliberal (Consenso de Washington) tan ampliamente rechazadas por la izquierda nacional (Rius 2012: 88). Por otra parte, en lo que refiere a la *relevancia* de la investigación producida para los agentes políticos, debe señalarse que los investigadores de la UdelaR tenían un interés de larga data, en que su trabajo alimentara el debate público. En este sentido, se difundieron sus investigaciones a amplias audiencias, al mismo tiempo que se fomentó la participación en diversos foros donde podían ser escuchados por políticos afines y actores de la sociedad civil. La Udelar, ha tenido una tradición de investigación basada en una agenda independiente pero significativamente relevante para la promoción de políticas y en colaboración con redes de actores múltiples (Midaglia 2012). En cuanto al denominado *timeliness*, el mismo fue importante fuente de desencuentros. Se debía resolver rápido, ya que los beneficios se efectivizarían en tres meses. Sin embargo, los elencos universitarios demandaban mayores tiempos para la mejora de las tareas, que el “tiempo político” no podía conceder. En esta etapa primó “la lógica de la urgencia/emergencia”, acotada por los compromisos electorales y las expectativas de la población, tiempo al cual debieron adaptarse los elencos técnicos universitarios. Por último, en cuanto refiere a la *diseminación y claridad* de la investigación, estos requisitos parecen ser cumplidos por la UdelaR. La misma, contaba con equipos técnicos y académicos especializados en diversas problemática sociales, con importante difusión

social de sus resultados. No obstante, la *claridad* es un componente, reconocido por los propios protagonistas, como de creciente mejora. Al inicio, no siempre los agentes técnicos pudieron presentar en forma clara el resultado de sus investigaciones a agentes no especializados, problema que con el tiempo supo resolverse.

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

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

7. EL PLAN DE EQUIDAD

7.1.Descripción del proceso de elaboración del PEQ

Al finalizar el Plan de Emergencia, el cual había sido previsto y anunciado por un período de dos años (2005-2007), comienzan a elaborarse las primeras líneas de lo que sería el Plan de Equidad. En mayo de 2006, es constituido un Grupo Técnico, por resolución de la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi y de acuerdo a los lineamientos expuestos por el Presidente de la República. En este espacio se consideraron varias opciones de diseño, las cuales desembocarían en la formulación de un primer borrador, que explicitaba una primera propuesta flexible a los cambios derivados del proceso de discusión política. En esta área de trabajo de naturaleza técnica-política, participaron delegados de distintas Direcciones y/o reparticiones del MIDES, del Banco de Previsión Social – BPS- y de la Universidad de la República. La conducción de la misma, estuvo a cargo de representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), quienes cumplían el rol de coordinar las distintas funciones asumidas por los diferentes participantes, adaptándolas a los “tiempos políticos” (Midaglia 2012). A su vez, se conformó el Consejo Nacional de Políticas Sociales; compuesto por jefes de distintas secretarías de Estado y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El mismo, en más de un año de trabajo, ofició de articulador en la construcción de acuerdos programáticos entre las diferentes instituciones participantes. Finalmente, el Gabinete

Social, integrado por los ministros de las secretarías involucradas, además de OPP y el Presidente del Consejo de Intendentes, el 9 de abril de 2007 aprobó el Plan de Equidad, incluyendo en consecuencia su presupuestario en la Rendición de Cuentas 2008. Este, comenzó a implementarse en enero de ese año.

7.2. Comunidades Epistémicas en el PEQ

En el PEQ, los técnicos involucrados han sido personas -casi exclusivamente- vinculadas a la investigación en la UdelaR, a diferencia del PANES donde también participaron sustancialmente (de carácter más indirecto, acumulativo y gradual) organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la promoción del conocimiento e investigación. La diferencia respecto al PANES radicará, en que en el PEQ, muchos de estos actores se encuentran trabajando al interior de oficinas ministeriales. La mayoría de ellos ya había estado trabajando en el PANES, al mismo tiempo que varios de ellos tenían convenios de trabajo vigentes aún con el MIDES.

Al inicio, los roles de las distintas partes no estaban claramente especificados, lo cual sugería que se reeditarían los inconvenientes dados en el inicio del PANES. Las autoridades políticas del MIDES no disponían de acumulación en ese campo de acción, es decir, en el diseño de políticas públicas. Los integrantes de la UdelaR tampoco estaban convencidos de la pertinencia institucional de formar parte de esa esfera organizativa (Midaglia 2012). Sin embargo, la experiencia previa dada a través del PANES, el establecimiento (o afianzamiento) de confianzas mutuas, así como el sostén institucional dado por la creación de una nueva secretaría de Estado que coordinaría la acción de agentes políticos y técnicos, constituyeron algunos de los factores que permitieron que la participación de los investigadores en el PEQ tenga un carácter sustancialmente más interactivo que en el caso del PANES.

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

El otro tipo de colaboración pedida a los equipos universitarios, se remitió a la recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una “Malla de Seguridad Social” con capacidad de atender una amplia gama de vulnerabilidades, los llamados “nuevos riesgos

sociales”, que trascendía el abordaje centrado únicamente en las población en situación de indigencia. Para el cumplimiento de tal cometido, se recurrió a experiencias europeas relativas a la modernización de la asistencia social y la configuración de ensamblaje institucional con las matrices preexistentes de bienestar. Esta búsqueda, contribuyó a orientar el debate y delimitar los parámetros en los que podía inscribirse el plan de equidad. Una vez concluido el diseño general (esencialmente técnico) de esa nueva iniciativa social, con el conjunto de prestaciones públicas que fueron consensuadas por los profesionales participantes, y el “retiro” momentáneo de aquellas que concitaban serios desacuerdos o reparos técnicos, a la espera de una resolución de índole política, se elevó al Consejo de Políticas Sociales, la versión preliminar del Plan de Equidad (Midaglia 2012: 79-81). De ahí en adelante el equipo universitario dejó de intervenir en ese campo de acción, ya que se había iniciado la ronda de consultas y negociaciones políticas que dieron lugar a ciertas modificaciones del plan y a partir de las cuales se habían obtenido los recursos financieros necesarios para su puesta en práctica.

*El caso de las Asignaciones Familiares (AFAM)*³⁶

El tipo de modelo interactivo, dado en el PEQ, se ve claramente representado en el componente de Asignaciones Familiares, en el cual se conjugan varios factores a destacar.

En primer lugar, acumulación, esto es: una tradición de larga data de estudios sobre Asignaciones Familiares en Uruguay, fundamentalmente del Iecon e integrantes del ICP; las dos instituciones fundamentales que participaron en este proceso.

En segundo lugar, las AFAM conjugan un componente político que contempla la vulnerabilidad (concentrada en los hogares con mayor cantidad de niños y adolescentes) sin estigmatización, en virtud de los diferentes tipos de asignaciones y las variaciones en las mismas. El nuevo sistema de Asignaciones Familiares continúa, al mismo tiempo que profundiza los cambios ya realizados en 1999 y 2004, en tanto se constituye como una prestación no contributiva (Midaglia 2006). Actualmente, los beneficiarios de dicho sistema, son aquellos hogares que tengan menores de 18 años, cumplan los requisitos de asistencia y presentan condiciones de vulnerabilidad social.³⁷

En tercer lugar, se presenta como un componente de legitimidad por parte de la población uruguaya, ya que la Asignación Familiar como tal existe desde 1942. En este sentido, es de sustancial

36 La Asignación Familiar es una prestación económica brindada por el Banco de Previsión Social a los hijos o menores a cargo de trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El mismo aumenta según la cantidad de hijos. Los beneficiarios de asignación familiar son los niños: que reciben educación primaria estatal o privada, hasta los 14 años, que cursan estudios superiores en Institutos Estatales y/o Privados habilitados, hasta los 18 años: UTU, Liceo, Universidad, que padecen alguna discapacidad. Tienen derecho a la asignación de por vida, salvo que perciban pensión por invalidez, en cuyo caso si el beneficiario estudia, ésta se mantiene hasta el cumplimiento de los 15 años. Asimismo también la reciben los hijos de: atributarios fallecidos, privados de libertad o con discapacidad para toda tarea remunerada; que continúan en educación primaria, perciben la asignación hasta el cumplimiento de los 16 años. Ver: http://www.bps.gub.uy/5470/asignacion_familiar.html

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

importancia señalar que contrariamente a la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de 1990 (Rawlings 2005), el sistema de Asignaciones Familiares constituye un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo. El mismo, en razón de su longevidad, presenta un *silo* en la población, no causa rechazo debido a que la población la reconoce como parte del sistema de protección social nacional. Así, a través de las AFAM, se sustituyó la transferencia de ingresos del PANES (Ingreso Ciudadano) por un nuevo componente, de carácter más permanente y que posee la virtud de estar ampliamente legitimado en la sociedad uruguaya.

7.3. *Oferta, demanda e intersección en el PEQ*

En cuanto a la *oferta* (Nutley et al. 2007) los factores de carácter más estable o permanente (calidad y credibilidad, relevancia y diseminación), permanecen básicamente incambiados ya que la relación analizada en ambos casos se compone de los mismos actores: MIDES-Udelar. La calidad y credibilidad de la investigación se ve claramente representada en el reconocimiento de parte de los investigadores de sus dificultades técnicas, y la temprana solicitud de apoyo académico de expertos de universidades extranjeras (Rius 2012). En cuanto al componente de claridad, como ha sido señalado, el producto de la investigación tendrá más probabilidades de ser usado si los hallazgos son contundentes, difícilmente controvertibles, y están comunicados claramente. En este sentido los *policy makers* notaron que existió una evolución en las capacidades de los investigadores para hacer sus argumentos entendibles al público no especializado, y, en particular, a las autoridades políticas del MIDES (Rius 2012), lo cual representa una mayor y mejor capacidad de utilización de investigación por parte de los agentes de conocimiento en el proceso de formulación política. Otro de los factores cambiantes a destacar recae en las diferencias respecto al *timeliness* (relación entre los tiempos de decisión políticas y los tiempos de la investigación) impuesto en cada uno de los procesos. Mientras que en el PANES primó “la lógica de la urgencia/emergencia”, impuesta por los compromisos electorales y por “la emergencia social”, en el caso del PEQ los tiempos eran otros. Se debía suplantarse al PANES por una política que atiende la vulnerabilidad (y pueda sustituir el “Ingreso Ciudadano”) al mismo tiempo que acrecenta la red de seguridad y tenga una impronta de más largo plazo (trascender la emergencia).

En cuanto refiere a la *demanda* factores tales como: la *valoración de la investigación, la experiencia en investigación y la experiencia en el gobierno* (Nutley et al. 2007), se reiteran respecto al PANES.

Finalmente, en lo que refiere a la *intersección* – vínculo entre oferta y demanda- los factores presentes son básicamente los mismos aunque con una mayor intensidad y por tanto un incremento en la virtuosidad del vínculo. Tal es el caso del *contacto personal*, previamente existente en el PANES es incrementado a través de los sucesivos intercambios, que determinan mayores niveles de

confianza en el PEQ. A continuación se presenta un cuadro resumen con las características del rol técnicos en cada uno de los planes en estudio.

Cuadro II: Participación de la UdelaR en el PANES y el PEQ

	Plan de Emergencia Social	Plan de Equidad
Lugar del técnico o Comunidad respecto al Estado	Fundamentalmente Externo (convenios UdelaR-MIDES o en etapas antecedentes de intercambio-debate)	Fundamentalmente Externo (convenios UdelaR-MIDES o en etapas antecedentes de intercambio-debate)
Uso de la investigación en las ideas fundamentales del plan	Escaso: definiciones nucleares esencialmente políticas (políticas monetarias focalizadas; “Ingreso Ciudadano”) Indirecto: gradual y acumulativo	Alto: discusiones políticas-técnicas previas plasmadas en el diseño del Plan Directo: definiciones políticas y técnicas interrelacionadas de manera constante

Fuente: elaboración propia

Vale destacar que en cuanto a la reciente creación del MIDES, esta presenta la doble condición de ventaja y problema. Por un lado, las carencias en lo que respecta la falta de una burocracia propia, las carencias en los sistemas de información y la clásica sectorialidad en que se estructura la provisión pública social en nuestro país, constituían factores obstaculizadores en el proceso de implementación del PANES. No obstante, la ausencia de una burocracia propia facilitó, a su vez, la convocatoria a los investigadores de la Udelar, a la vez que permitió que se dieran lógicas de carácter más horizontal en el proceso (Rius 2012).

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

8. La investigación social en Uruguay y la lucha contra la pobreza

Las ideas no son frutos que nacen en el vacío, contrariamente nacen y adquieren sentido a través de la compleja relación con cadenas causales de sentido en las cuales están inscriptas (Béland y Cox 2011: 6). De esta manera, se crean campos de interpretación válidos en un determinado contexto, delimitando el campo de lo posible de ser pensado; es decir, los términos en los que se estructura el debate. Surgen aquí dos interrogantes, ¿a quién debe convencer esta respuesta?; ¿quiénes son los actores que definen lo pensable? ¿Con qué problema se encuentra esta pregunta dialogando?

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

En cuanto al segundo de los mencionados, Hall (1989; 2003) afirma que el marco de ideas en el cual operan los formuladores de políticas definen más que sus metas e instrumentos; define los propios problemas a tratar, lo que podríamos llamar “las fronteras de lo pensable”. Así, en el PANES la “idea de emergencia” se define como problema en un marco ideacional donde nace también la comunidad epistémica en estudio: ambas como respuestas “al fracaso neoliberal”. Los vacíos dejados

³⁸ En el Anexo, se expone como mayor detalle el uso de la investigación a través de dos cuadros que presentan sintéticamente la participación de la investigación social y el rol técnico en el PANES y en el PEQ. El cuadro III se centra en los factores indirectos de intervención acumulativa y gradual de la investigación social así como en la intervención directa a través de aquellas tareas encomendadas a los elencos técnicos. El cuadro IV, por su parte, hace foco en la evolución de las ideas que gestaron ambos planes, las instituciones y organizaciones involucradas en el proceso de gestación de dichas ideas y finalmente la modalidad de relacionamiento entre el elenco técnico y el elenco político.

por la “mano invisible” generaron su “subversión”; el resurgimiento de la planificación ocupa el centro de la escena en una concepción compartida por actores tan diversos como organismos internacionales y partidos políticos de izquierda, donde en el lugar preponderante pasa a ubicarse la ingeniería social.

De esta manera, tal como “el problema” supo ser en los años cincuenta, en Uruguay y la América Latina, en la percepción de expertos y políticos la industrialización (Sikkink 1991), en los ochenta el problema nuclear viraba hacia la inflación y la deuda externa (Panizza 2002: 11), mientras en los noventa el Consenso de Washington pondrá en el centro de la escena la liberalización, la privatización y la desregulación. Posteriormente, la “era progresista” supondrá la pobreza y exclusión como problemas centrales, una vuelta a la intervención del Estado en la sociedad, articulado este nuevo discurso con la creciente importancia de economistas, pero también de sociólogos, politólogos y otros científicos sociales, que -como señalarán Markoff y Montecinos (1994)- se presentaran como los “administradores de incertidumbre”, frente a las nuevas problemáticas ahora devenidas centrales.

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

Como puede ser apreciado en los casos observados, la “buena práctica” (PEGnet 2009) que ha caracterizado la relación entre la demanda y la oferta (MIDES-UdelaR), ha estado signada por la presencia en ambos planes de aquellos factores que la literatura ha identificado como *knowledge brokers* al mismo tiempo que han sido especialmente destacados aquellos factores asociados al vínculo personal e institucional asociados a la cercanía político-ideológica de ambos actores. Asimismo, el uso político del conocimiento para la generación de eslogans partidarios, fue clave en este proceso, tal como ha sucedido con la “lucha contra la emergencia social” o la reformulación del régimen de AFAM (instrumento focalizado en la atención en la infancia).

En suma, el contrapunto de ambos planes nos permite apreciar algunos puntos a resaltar en cuanto refiere a la relación entre el conocimiento especializado y el diseño de políticas. En primer lugar, “el tipo de pensador dominante” representando en este caso por un agente técnico con rasgos políticos -semejante al tipo ideal definido como *tecnopolítico*- y la “modalidad de relacionamiento

técnicos-políticos” se relacionan esencialmente por rasgos de mediano plazo tales como: la afinidad ideológica entre ambos actores, la presencia de actores e instituciones híbridas (actores político-técnicos) y la construcción de redes.

En segundo lugar, el “tipo de uso de la investigación social” se corresponde en mayor medida con factores de corto plazo relacionados con el momento político, donde las ideas de “emergencia social” y “equidad” que cimentaron cada uno de los planes se estructurarán en momentos claves del período pre-electoral y post-electoral, respectivamente. De esta manera, los ejes articuladores del debate, esto es: las ideas en pugna y el uso que se ha hecho de las mismas, se explican en gran medida por las oportunidades políticas que cada uno de estos momentos ofrecieron. Así, “la emergencia social” se gesta sin demasiado basamento teórico siendo una *idea-eslogan* desde finales de los 90s. Luego de la crisis bancaria del año 2002, la idea de emergencia adquiere mayores consensos políticos y técnicos y es a partir de esta que se construye el primer plan estrella del EPFA, donde los *policy makers* utilizan la investigación con un criterio preponderantemente político, buscando legitimar decisiones ya adoptadas previamente. Esto se constata en el hecho de que las decisiones sobre el tipo de política a aplicar centralmente (transferencias monetarias a la población más vulnerable del “núcleo pobre”) provienen del elenco político y son anteriores a cualquiera de las mencionadas instancias de intercambio técnico-político.

Asimismo, si bien podría pensarse que esta respuesta está ligada al contexto regional, bajo la ola de gobiernos progresistas del 2003 en adelante, esto no parece ser del todo cierto. La existencia de un “salario social” –principal componente del PANES- está explícitamente señalada en la campaña electoral de 1999, cuando aún a buena parte de los integrantes del elenco político frenteamplista, y gran parte la academia le parecía una política al menos de incómoda aplicabilidad bajo la tradición universalista a la cual se asocia tradicionalmente a la izquierda. Incluso la idea de exigencia de contrapartida es un hecho en el año 1999.

Por otra parte, la determinación de la población objetivo, (200 mil beneficiarios) también fue una estimación puramente política, sin basamento teórico, ni consulta técnica alguna. No obstante, se realizaron posteriores modificaciones a los criterios de selección de los beneficiarios, pero siempre bajo este número ampliamente publicitado con anterioridad. El anuncio obedecía a los compromisos electorales de la coalición que había ganado la elección nacional, y que necesitaba rápidamente respuestas a los efectos de la crisis. En ese marco se había anunciado que los beneficios comenzarían a hacerse efectivos en tres meses, lo cual generaba expectativas entre los potenciales beneficiarios y como corolario imponía fuertes restricciones a los equipos de la UdelaR, en la búsqueda de posibles alternativas.

El discurso de apoyo a este nuevo programa de lucha contra la pobreza suponía que al focalizarse en los más pobres entre los pobres, se revertirían los avances de la pobreza de los últimos

años. En este punto, de existir investigación y evidencia, la misma habría demostrado que la preocupación por los más carenciados no supone necesariamente lo mismo que la reducción rápida de la tasa de pobreza o el alivio de la situación de aquellos que cayeron en la pobreza debido a la crisis económica, pero esta investigación no existió, y se comenzó a elaborar técnicamente partiendo de estas decisiones esencialmente políticas (Rius 2012: 85). De esta manera, lo que podría verse como una debilidad conceptual desde el punto de vista académico en realidad estaba ligado a un discurso político mayormente preocupado por generar apoyos para un conjunto de políticas, que habían sido previamente comprometidas por el gobierno en la campaña electoral y que eran controversiales en algunas de sus definiciones más básicas (monto, destinatarios, duración, objetivos estratégicos, entre otros).

Contrariamente, en cuanto respecta al uso de la investigación social en el proceso de formulación de políticas, del diseño del Plan de Equidad, se señala la existencia de un uso más bien de tipo instrumental: la investigación es usada como herramienta, es decir que el *policy maker* apoya directamente sus decisiones en ella, de manera que una investigación específica tiene un impacto concreto sobre una determinada política. (Court J. y Young J. 2006). Tanto en lo que refiere a los ensayos de escenarios de focalización como a la recopilación de experiencias regionales e internacionales, la investigación realizada fue la base de las políticas estratégicas que se presentarían en el nuevo plan: las Asignaciones Familiares, conjuntamente con una red más amplia de protección social con cierta ponderación en la población más vulnerable. Las problemáticas planteadas como centrales por ambos actores (técnicos y políticos), se verán luego claramente expuestas en el PEQ. En este, como se señalaba anteriormente, se ha ampliado la cobertura poblacional y la oferta de políticas, pero con importante sesgo hacia la población más vulnerable. Correlativamente, el “Consejo de Políticas Sociales”, así como la “Comisión de Seguimiento del PEQ” (en donde participan OPP, el MEF, BPS, MIDES y donde han sido invitados los investigadores de la UdelaR) recogen la discusión más centrada en la interinstitucional de las políticas y programas gubernamentales. Así, se hace notoria la mayor interrelación técnicos-políticos en el PEQ, en relación al PANES donde es clara una participación más activa de la investigación en muchas de las definiciones fundamentales del plan, a diferencia del PANES donde muchos de los componentes esenciales fueron producto de decisiones puramente políticas (Ver Anexo, Cuadro IV).

En el marco de lo expuesto, parece factible señalar que la visión iluminista que presenta al “experto” como un agente neutral, no parece tener nada de real. Más aún, la acentuación de tales procesos puede tener implicancia por demás variadas. Primeramente, suponiéndose creciente el vínculo estudiado, cabría interrogarnos acerca de qué implicancias tendrá esto para los propios productores de conocimiento. La adecuación de la investigación a los requerimientos de los *policy makers* ha sido señalado por la literatura como factor fundamental en la virtuosidad de este vínculo.

Sin embargo, esto también podrá tener implicancias en materia de pensamiento y en el tipo de pensadores dominantes. Parece dable indicar la progresiva sustitución del “intelectual de tipo generalista” de quien nos hablaba Bobbio por el intelectual moderno dedicado a mayormente a la resolución de problemas concretos. Mas, si la “adecuación a la práctica” de los investigadores es tal y cada vez mayor esto podría afectar a la propia renovación del pensamiento y las ideas.

¿Quedarán vestigios del modelo de intelectual generalista -caracterizado por la crítica y el diálogo libre- bajo un predominio absoluto del intelectual moderno, productor de criterios orientados a repercutir en la realidad social?

La pérdida de distancia y la crítica del ámbito político, de la que nos advertía Bobbio (1998) se presenta imprescindible para el pensamiento y la circulación de ideas. Bajo el entendido de que toda creación intelectual esta permeada por la relaciones sociales y el contexto sociopolítico en la que está inmersa la reflexión acerca de la “adecuación a la práctica” y la libertad de pensamiento se vuelve impostergable.

Finalmente, la creciente presencia del conocimiento especializado en la política podría devenir en un aumento de la competencia partidaria bajo nuevas dimensiones relacionadas con nociones expertas, una suerte de competencia de ideas fundadas en hallazgos con mayor relevancia en los procesos electorales. La literatura ha identificado dos principales caminos derivados de este nuevo lugar del conocimiento especializado en la región: bien un enriquecimiento del debate político, o bien una tecnocratización de los procesos decisorios con serias consecuencias para la calidad democrática (Ruis 2012). No obstante dado el vínculo estudiado, en el corto y mediano plazo, esta no parecería ser la realidad del Uruguay ya que, como fuese señalado, los expertos actuales se asemejan mayormente a agentes tecnopolíticos y no tecnocráticos.

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

Bibliografía

Adler, Emanuel y Haas Meter (1992). "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program". En: *International Organization*. vol.46, Nro.1. P.367-390.

Adler, Emanuel y Bernstein, Steven (2005) "Knowledge in power: the epistemic construction of global governance" *Power in Global Governance*. Cambridge University Press. P. 296.

Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2007). Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNFPA.

Amarante, Verónica; Vigorito, Andrea (compiladoras) (2012). *Research and Public Policy. The Collaboration Between Universidad de la República and MIDES for Implementation of PANES in Uruguay*. PEGNet.

_Capítulo 1: Verónica Amarante y Andrea Vigorito. "El PANES".

_Capítulo 5: Midaglia, Carmen. "La apuesta a la información pública actualizada: el Repertorio de Políticas Sociales".

_Capítulo 8: Rius, Andrés. "Más allá de esta experiencia: la articulación entre investigación y políticas. El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿"articulación" eficaz o retornos del capital social?".

Disponible en: <http://www.pegnet.ifw-kiel.de/announcements/PANESbook%20EN%20PEGNET%20Sept%202012.pdf>.

Béland, Daniel; Cox, Robert (Eds) (2011). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York. Oxford University Press. "Ideas and Politics". "Introduction": P. 3-22. Part I: Schmidt, Vivien. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism": P. 47-65.

Bobbio, Norberto (1998). *La duda y la elección* en su traducción española. Paidós.

Camou, Antonio (1997). “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*. Nro. 152. P. 54-67

Carden, Fred (2009). *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona. Icaria.

Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo; Midaglia, Carmen (2010). “El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Estado, Gobierno, Gestión Pública. En: *Revista Chilena de Administración Pública*. Nro. 16. P. 123-154.

Court, Julius & Young, John (2003). *Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies*. Working Paper 213. Overseas Development Institute. UK

Garcé, Adolfo

_ (2006). “Una experiencia de incidencia de la ONG El Abrojo. La Mesa Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales y la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (2003-2005)”. En: *Programa Alianza de la Sociedad Civil*. Montevideo. Disponible en: www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=370

_ (2011). “Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas”. En: *Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. P. 345 – 367. Organizadores: Norma Correa Aste y Enrique Mendizabal.

Hall, P.

_ (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.

_ (2003). “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research”. En: J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press. P. 373-404.

Markoff y Montecinos (1994). “El irresistible ascenso de los economistas”. *Desarrollo Económico*. Vol 34. Nro. 133. P. 3-29.

Midaglia, Carmen (2006). “El Plan de Emergencia”. *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Informe de Coyuntura N° 6*. Montevideo. Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.

Mirza, Christian Adel (coord.); Lorenzelli, Marcos y Bango, Julio (2010). “¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR”. Fundación Carolina. Serie Avances de Investigación nº 36. Madrid. Disponible en:<http://www.fundacioncarolina.es/esES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI36>

Nutley, Sandra; Walter, Isabel y Davies, Huw (2007). *Using Evidence: How Research can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.

Panizza, Francisco (2002). “Discurso e Instituciones en la Reforma de la Administración Pública uruguaya”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Rawlings (2005), “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programmes”. *International Social Security Review*, Vol. 58 (2-3): 133-161.

Rodrick, Dani (2006). “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?” *Journal of Economic Literature*. XLIV. Pp. 969-983

Ravecca, Paulo

_(2007). La ciencia política y la política de la ciencia: un ejercicio de introspección disciplinar desde América Latina hoy.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2007/pensa/ravecca.pdf>

_(2013). La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: Ciencia, Poder, Contexto. Primeros hallazgos de una agenda de investigación. Documento on line, N 01/14. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Sikkink, Katherine (1991). *Ideas and institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press, Ithaca and London.

Stone, Diane, Simon Maxwell, y Michael Keating (2001). “Bridging Research and Policy”. An International Workshop Funded by the UK Department for International Development Radcliffe House, Warwick University 16-17.

LISTA DE SIGLAS

Instituciones

- Universidad de la República (UdelaR):
 - Iecon: Instituto de Economía <http://www.iecon.ccee.edu.uy>
 - DS: Departamento de Sociología <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>
 - ICP: Instituto de Ciencia Política <http://www.fcs.edu.uy/icp>

- UCUDAL: Universidad Católica del Uruguay www.ucu.edu.uy
- BPS: Banco de Previsión Social <http://www.bps.gub.uy/>
- FESUR www.fesur.org.uy
- OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto www.opp.gub.uy
- BM: Banco Mundial
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

Planes, programas, componentes:

- PANES: Plan de Emergencia Social
- PEQ: Plan de Equidad
- AFAM: Asignaciones Familiares
- TMC: Transferencia Monetarias Condicionadas

Partidos Políticos

- EPFA: Frente Amplio
- PI: Partido Independiente
- PN: Partido Nacional
- PC: Partido Colorado

Documentos consultados:

1. Documento Plan de Equidad.
2. Documento Plan de Emergencia.

3. Aportes comparados para el desarrollo de políticas sociales en Uruguay ante un nuevo gobierno: en la búsqueda de un buque insignia”. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=912&site=1&channel=blogFESUR2004> “

4. Foro sobre mecanismos de coordinación de las políticas sociales en el marco del programa “Mañanas Complejas”. Agosto 14, 2003. Disponible en:
<http://www.diputados.gub.uy/rrpp/act2003/mcomplejas.htm>

5. *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009 (2004)* IV Congreso del Frente Amplio. Disponible en:
http://www.frenteamplio.org.uy/files/DOCUMENTO%20FINAL_IV%20Extraordinario%20H%C3%A9ctor%20Rodr%C3%ADguez.pdf

ANEXO

Cuadro III:

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

	PANES	PEQ
Tareas encomendadas desde iniciativa estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Repertorio de Políticas Sociales (ICP, UdelaR) • La selección de beneficiarios del PANES (Iecon, Udelar) • El trabajo de campo y la generación de sistemas de información (DS, TS: Udelar) 	<p>Ensayos de escenarios de focalización de Asignaciones Familiares (ICP, Iecon: UdelaR)</p> <p>Recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una “Malla de Seguridad Social” (ICP, Iecon: UdelaR)</p>
Uso de Investigación como insumo (indirecto) para políticas públicas	<p>Investigaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1986) Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym, , La infancia en el Uruguay 1973-1984 -Estudio de Juan Pablo Terra sobre infantilización de la pobreza (1989) - (1999) Desarrollo Humano del Uruguay, por Ruben Kaztman y Fernando Filgueira - (1999) La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1997, por Andrea Vigorito -(2000) Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay. Juan José Calvo. Unidad 	<ul style="list-style-type: none"> -(2000) Estudio sobre cobertura y alcance de las Asignaciones Familiares (Iecon) - (2005) El impacto de las asignaciones familiares sobre la pobreza y la distribución del ingreso en los años recientes, Andrea Vigorito. Organiza: Unicef - (2005) Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay , informe realizado para el BID, por Verónica Amarante, Andrea

Multidisciplinaria, UdelaR

Vigorito y Rodrigo Arim

- (2001) Panorama Social de la Infancia , por Kaztman y Filgueira, 2001, IPES, UCUDAL)

-(2006) Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay, por Andrea Vigorito y Rodrigo Arim. Financia: Banco Mundial

-(2002). Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documentos de Trabajo Nro.6. Amarante, Verónica ; Vigorito, Andrea ; Bucheli, Marisa; Furtado, Magdalena

- (2007) Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares en Uruguay, por Goia De Melo, Verónica Amarante y Andrea Vigorito. Organiza: OIT

-(2003). The Multiple Dimensions of Poverty. Andrea Vigorito

-(2004) Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema, por Gustavo De Armas

-(2008) ENIA. Reflexiones sobre la relación entre la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030. Consultoría Financiado: INFAMILIA. Autores: Carmen Midaglia (Sustentabilidad democrática), Gustavo De Armas (Sustentabilidad Social), Juan José Calvo (Sustentabilidad Demográfica)

↓

↓

Intervención en *policy making process*

-Debate en los años '90 y agudizado luego de la crisis de 2002, sobre la “infantilización de la pobreza”. Énfasis en la vulnerabilidad asociada a la infancia-juventud, en el PANES -Insumo de cara al fortalecimiento de las AFAM

-Cambio en el sistema de Asignaciones Familiares

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

Cuadro IV:

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

	Ideas y conceptos en debate	Idea devenida en componente de los planes	Instituciones y organizaciones de promoción de conocimiento e investigación involucrada(s)	Modalidad de relacionamiento: investigación social- <i>policy makers</i>
PANES	Focalización en población más vulnerable (ante “emergencia social”)	•Ingreso Ciudadano	X	<i>Tactical model</i>
	Formatos institucionales: integralidad de políticas	•Creación MIDES	El Abrojo	<i>Enlightenment model</i>
		• “Repertorio de Políticas Sociales”	FESUR UdelaR	<i>Problem-solving model</i>
PEQ	Beneficiarios	•Número de beneficiarios	Sin basamento teórico	<i>Problem-solving model</i>
		•Selección de beneficiarios	UdelaR: Iecon	
	Universalismo con focalización	•Asignaciones Familiares	UdelaR:	<i>Interactive model</i>

subsidiaria (sustitución de “Ingreso Ciudadano”)		ICP, Iecon	
Focalización con universalismo: ampliación del abanico de políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> •Matriz de Protección Social: I) la reforma tributaria; II) la reforma de salud; III) revisiones de las políticas de empleo; IV) nueva política de vivienda y hábitat; V) la reforma educativa; VI) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. 	UdelaR: ICP, Iecon	<i>Interactive model</i>
Inter- institucionalidad de políticas y programas	<ul style="list-style-type: none"> • “Consejo de Políticas Sociales” • “Comisión de Seguimiento del PEQ” (OPP, el MEF, BPS, MIDES e invitados investigadores de la UdelaR) 	UdelaR: ICP, Iecon	<i>Interactive model</i>

Fuente: *elaboración propia en base a entrevistas en profundidad a informantes calificados y análisis de documento*

