


Think Tanks, Técnicos y Políticos

Adolfo Garcé

Contenido

- Primera media hora: Democracia y conocimiento especializado
- Segunda media hora: Problemas de oferta y de demanda
- Tercera media hora: La interfase entre oferta y demanda: comunidades epistémicas, redes, etc.
- Cuarta media hora: Think Tanks
- Quinta media hora: Uruguay



1 - Democracia y conocimiento especializado

¿Qué precisan las democracias modernas?

- Algunos dicen que las democracias modernas precisan más participación, más deliberación ciudadana. Piden más democracia. Esto es más que razonable.
- Otros dicen que el desarrollo requiere políticas públicas apoyadas en información e investigación social. Piden más técnica. Esto también es más que razonable. Hablamos todo el tiempo de la sociedad de la información.
- ¿Quién tiene razón?
- Es relativamente sencillo contestar que los dos. Correcto. El asunto es cómo se concreta esto en la práctica.

La tradición tecnocrática

- Platón: *La Política*. teoría del conocimiento, moral y política.
- Francis Bacon (1561-1626). Filósofo y político inglés. *La Nueva Atlántida*. Contra el modelo de ciencia contemplativa, propone un modelo de ciencia operativa. En la Nueva Atlántida gobiernan los ingenieros y científicos.
- Henri de Saint Simon (1760-1825). Francés, precursor del socialismo, de la sociología y del pensamiento tecnocrático. Los industriales, apoyados por los científicos, deberán garantizar la prosperidad. Favorable a los productores (industriales, obreros) y contrario a los no productores (comerciantes, etc.). Define la política como “la ciencia de la producción”. Los problemas políticos se reducen a encontrar soluciones técnicas. Los tecnócratas tienen la última palabra.
- Las ciencias de políticas: Harold Lasswell (1902-1978). Proyecto muy ambicioso: “conocimiento **de** y **en** las políticas públicas”.


La crítica democrática a las ciencias de políticas y a la tradición tecnocrática

■ Charles Lindblom y los límites del análisis

- Límites técnicos:
 - Información,
 - teoría,
 - tiempo, etc.
- Límites axiológicos: en toda decisión de política pública hay valores en juego.
- Límites políticos: el analista puede generar información y ponerla a disposición; pero finalmente es el político quien decide.

■ Charles Lindblom y la inteligencia de la democracia

- El mercado resuelve mejor que cualquier planificador. Cuando los sabios se equivocan: el Transantiago en Chile.
- La burocracia no puede decidir entre alternativas de política. Le corresponde el político.



¿Qué precisa AL? ¿Qué precisa Uruguay?
¿Más democracia o más tecnocracia?

- Dos argumentos:
 - Santiso y Whitehead
 - Fernando Filgueira

El argumento de Javier Santiso y Laurence Whitehead (OCDE – WP/256/2006)

- AL precisa mejorar la calidad técnica de sus políticas. Para eso es fundamental potenciar la producción doméstica de conocimiento. Una diferencia importante: conocimiento local versus conocimiento externo. El fortalecimiento de las instituciones de producción de conocimiento local contribuirá al fortalecimiento de la democracia.
- La racionalidad política generalmente atropella la racionalidad técnica. La política latinoamericana ha sido generalista y doctrinal. Se requiere otra capacidad técnica.
- Para que la racionalidad técnica pueda pisar más firme debe tener la capacidad de combinarse con la racionalidad política. La articulación entre las dos racionalidades es fundamental. Los technopols y las instituciones especializadas en políticas tienen un papel fundamental a jugar en esta articulación entre necesidades técnicas y contextos políticos.
- Los technopols son como los mástiles a los que se ató Ulises al volver de la Guerra de Troya para no ser seducido por el canto de las sirenas. Las sirenas son los ideales, la ética de la convicción, las ideologías. Conducen a desastres.

El argumento de Fernando Filgueira

- Para mejorar la calidad de las políticas es necesario fortalecer los sistemas estadísticos nacionales de modo de hacer posible una evaluación sistemática de las políticas públicas. Se necesita, en este sentido, una “tecnocratización del Estado”. AL precisa, según FF, más democracia y al mismo tiempo más tecnocracia.
- No hay contradicción: tecnocracia y democracia son complementarios. La democracia controla las decisiones. La tecnocracia ayuda a tomar mejores decisiones facilitando información y calificando el debate público y asume un papel protagónico en la instrumentación de las decisiones políticas.

Filgueira...


- El conocimiento técnico debe gobernar los medios. La técnica debe ser central cuando las innovaciones se restringen a cuestiones de medios y deben ser complementarias cuando incorporan modificaciones en los fines.
- El conocimiento técnico debe gobernar la información. La técnica debe gobernar la producción y difusión de información a partir de la cual el público y el sistema político producirán sus decisiones en el plano de los fines. La política no puede gobernar esto. La técnica puede ayudar a mejorar el debate público.
- El conocimiento técnico debe constituir un lenguaje común. El Estado solamente reconoce el lenguaje de los reglamentos. Este lenguaje debe ser sustituido o al menos complementado por el de los indicadores, metas, productos.

¿Volver a Aristóteles?

- Volver a Aristóteles: la república como mezcla “bien hecha” de saberes. (Pag. 126 a 128):

“los muchos, cada uno de los cuales es un hombre mediocre, pueden sin embargo al reunirse ser mejores que aquellos; no individualmente, sino en conjunto. (...). Al juntarse la masa se convierte en un solo hombre de muchos pies, de muchas manos y con muchos sentidos. Y lo mismo ocurre con los caracteres y la inteligencia. Y esta es la razón por la que la masa juzga mejor las obras musicales y las de los poetas; pues unos aprecian una parte, otros otra, y el conjunto todo. (...).

El saber del constructor y el saber del habitante...



2 – Uso de investigación en las políticas: problemas clásicos de oferta y de demanda



Factores que inciden en el uso de investigación social

Los expertos admiten que la relación entre investigación y políticas públicas es, normalmente, tensa y conflictiva:

“Sometimes research is not designed to be relevant to policy. Sometimes it is so designed, but fails to have an impact because of problems associated with timeliness, presentation, or manner of communication. Sometimes (probably quite often) policy-makers do not see research findings as central to their decision-making. The relationship between research and policy is often tenuous, quite often fraught” (Stone, Maxwell y Keating 2001).

Para que la investigación social sea utilizada debe haber *oferta, demanda y contacto* entre ambas.

Factores del lado de la oferta


1. **Relevancia.** Para que se pueda utilizar investigación en las políticas públicas, las ciencias sociales deben producir conocimiento acerca de los problemas que los *policy makers* están intentando resolver.
2. **Timeliness.** No alcanza que el conocimiento sea creíble y relevante. Además, es esencial que los tiempos de la investigación acompañen el ritmo de la decisión. La investigación social no será utilizada si no está disponible en el momento en el que el *policy maker* está obligado a decidir.
3. **Diseminación.** La investigación social tendrá más probabilidades de ser usada si los investigadores hacen un esfuerzo real por difundirla entre los potenciales usuarios.
4. **Claridad.** El producto de la investigación tendrá más probabilidades de ser usado si los hallazgos son contundentes, difícilmente controvertibles, y están comunicados claramente. El lenguaje, la presentación, importan mucho.

Factores de demanda

- La bibliografía enfatiza que un factor clave en el uso de la investigación social es la existencia de una demanda enérgica: “*deliberately commissioned research would be more likely to be used*” (Nutley, Walter and Davies 2007: 70).
- Cuando son los *policy makers* quienes han encargado la investigación se les vuelve mas difícil no utilizarla (Court and Young 2003).

Las características de los gobernantes

- *Valoración de la investigación.* No todos tienen la misma propensión a utilizar resultados de investigación en las políticas: “*They may not value research or may feel that research does not have anything to offer policy or practice, or else perceive research as a threat to the kinds of tacit knowledge and skills –practice wisdom- that they bring to work*” (Nutley, Walter and Davies 2007: 73).
- *Nivel de formación.* La propensión al uso de investigación parece crecer a medida que aumenta el nivel académico de los *policy makers*.
- *Experiencia en investigación.* Aquellos *policy makers* que tienen experiencia en el uso de investigación tienen mayores probabilidades de utilizar insumos técnicos en las políticas. Esto no necesariamente depende del nivel de formación académico.
- *Experiencia en el gobierno.* La literatura señala que altos niveles de rotación en los cargos de gobierno pueden debilitar el contacto entre los *policy makers* y los investigadores.



3 - La interfase entre oferta y demanda

Interfase

- Oferta y demanda, siendo condiciones necesarias, no son condiciones suficientes. La metáfora del mercado no representa adecuadamente la dinámica de la investigación social.
- En realidad, la existencia de oferta y demanda no asegura la intersección entre ambas. Por eso mismo, la literatura ha explorado muy intensamente durante la última década el estudio de los factores que facilitan la intersección entre oferta y demanda (“puentes”, “brokers”...)

Contacto personal

- El factor que más facilita la intersección entre oferta y demanda y, por ende, el uso de investigación en las políticas, es el contacto personal (conocimiento, confianza) entre investigadores y gobernantes.
- Por eso, la literatura sobre el puente entre investigación y políticas insiste en la importancia de la realización sistemática de encuentros entre investigadores y *policy makers*.
- Sin embargo, en muchas partes, la ausencia de estos mecanismos formales es ampliamente compensada por la existencia de contactos informales.

Redes: comunidades epistémicas (1)

- Ejemplo clásico (Peter Haas 1990): Red de profesionales que influyeron en la elaboración de una política para el cuidado del Mediterráneo (Saving the Mediterrean)
- Definición: *“network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain”*.
- Ejemplos: CE desarrollista 60s, CE Innovación, C&T,

Redes: Advocacy Coalition Framework (2)

- Sabatier and Jenkins-Smith. En cada área de política pública suelen haber varias AC (entre 2 y 4, dicen los autores) compitiendo entre sí, disputando el rumbo de la política pública.
- Cada AC está compuesta por un conjunto de actores: académicos, funcionarios públicos, políticos, empresarios, sindicalistas, etc...
- Estos actores comparten un conjunto de creencias en el plano causal y normativo.
- Ejemplo debate sobre el TLC en Uruguay. Dos coaliciones...



4 – Think Tanks

Think Tanks

- Se empezó a hablar de TT después de la segunda guerra mundial.
- Tanques de pensamiento o “universidades sin alumnos” o “Institutos Investigación de Políticas Públicas”
- Existe una gran diversidad en todo el mundo desde el punto de vista organizacional. Existen, veremos en seguida, tradiciones regionales diferentes.
- *“Ellos son el puente entre el conocimiento y el poder en las democracias modernas (UNDP)”.*

Think Tanks Traditions (Diane Stone and Andrew Denham, 2004)

- Tradición angloamericana. ONG, financiamiento empresarial, activa participación en el debate público, lobby. Independencia respecto a los partidos.
- Tradición europea continental. Alemania, Francia. IIP alojados en el Estado. Estados más potentes técnicamente.
- En Japón y Corea del Sur los TT funcionan dentro de las corporaciones.
- En China están en el Estado y dependen jerárquicamente del partido de gobierno.

Think Tanks y Partidos Políticos

- Hacia un nuevo modelo de “evidence use”. El desarrollo de la literatura sobre PP y TT abre dos oportunidades. En primer lugar, permite pasar de entender el uso de evidencia como relación entre estructuras (entre organizaciones) y no simplemente entre personas con características distintas:

“The dominant model of research use (...) envisages individual policy makers and practitioners consciously seeking out and keeping up-to-date with research, and then applying the evidence they thereby glean in their day-today- work (...). We thus need to move beyond individualised framings of the research use process, and to capture what using research might mean within wider organisations and systems, and for groups and communities as well” (Nutley, Walter y Davies 2007: 302).

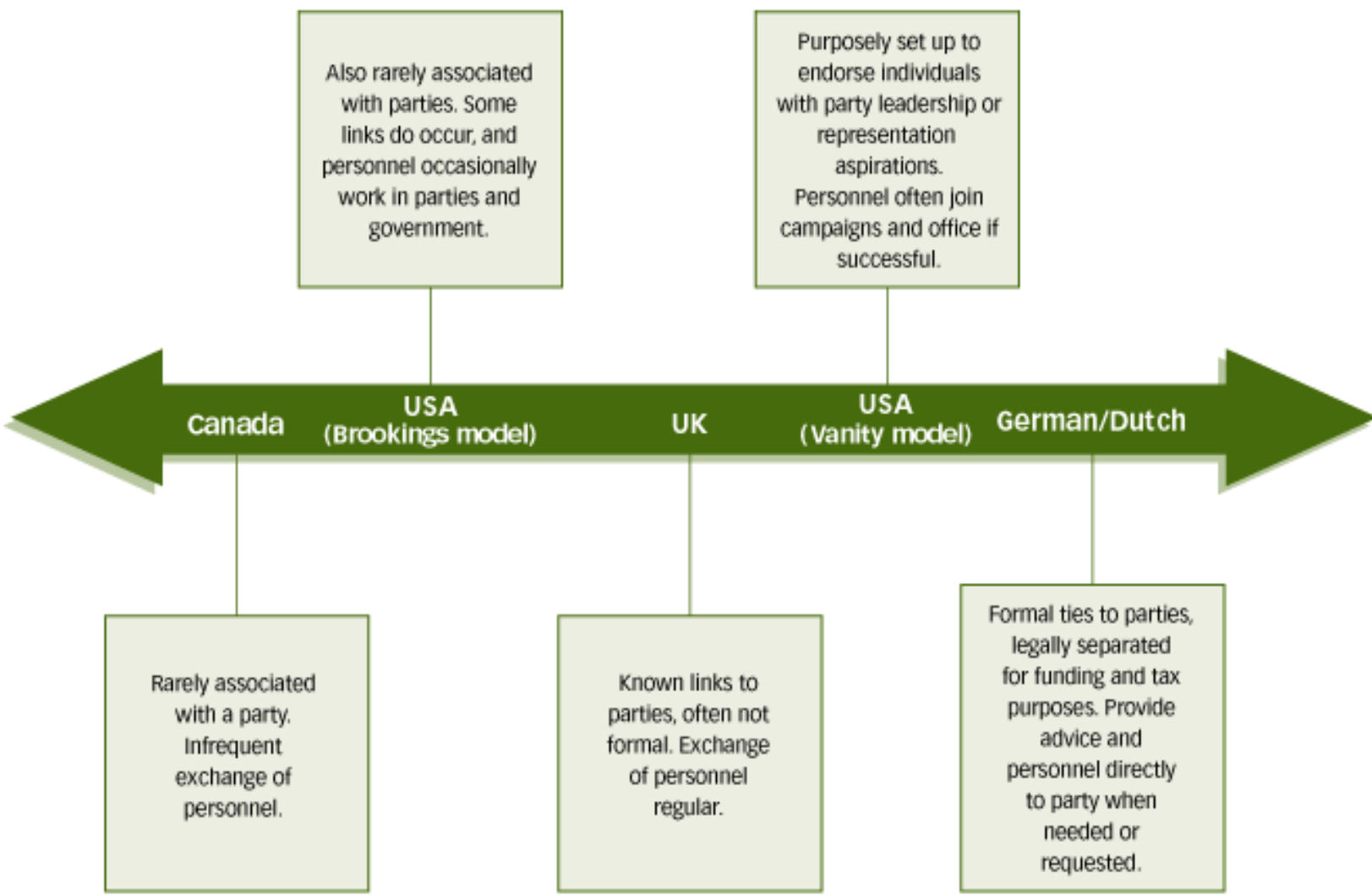
Brevísimo marco teórico

- Los profesores canadienses Baier y Bakvis propusieron visualizar la relación entre partidos y Think Tanks como un continuo desde el “modelo alemán” al “modelo canadiense”.
 - En el “modelo alemán”, Think Tanks y partidos políticos **cooperan**.
 - En el “modelo canadiense”, Think Tanks y partidos políticos **compiten**.
- Veamos ese continuo...



H
I
G
H
L
Y

I
N
D
E
P
E
N
D
E
N
T



H
I
G
H
L
Y

A
S
S
O
C
I
A
T
E
D

Partidos políticos y Think Tanks internos en América Latina

- Las fundaciones de los partidos alemanes fueron las pioneras. En América Latina son cada vez más comunes. En 2006 existían aproximadamente medio centenar.
- Think Tanks y “tercera ola”: 8 creados hasta 1989, 11 durante la década del 90’, 14 entre 2000 y el 2006. Son muy frecuentes en Chile, Argentina, México y Brasil
- Desempeñan distintas funciones (sobre un total de 46)
 - Promueven el debate teórico (15)
 - Forman dirigentes partidarios (19)
 - Aportan insumos para tarea de gobierno (18)
 - Aportan en el proceso de elaboración programática: 14 de los 46 hicieron un aporte “alto” o “medio” al último programa (2006)

Partidos políticos y Think Tanks **externos** en América Latina

- Tres olas de formación de TT externos en AL durante el siglo XX:
 - Primera ola, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial a mediados de la década de 1960 (se crean institutos de investigación en Facultades y oficinas de planificación bajo el impacto de la Alianza para el Progreso)
 - Segunda ola, durante las dictaduras. Los científicos sociales se refugian en instituciones privadas.
 - Tercera ola, durante los años noventa. Surgen fundaciones y centros universitarios vinculados al mundo empresarial y afines a la liberalización de los mercados.
- La relación entre PP y TT externos está muy mediada por contactos personales y afinidades políticas.



5 – Think Tanks, expertos y políticos en Uruguay

Think Tanks internos en Uruguay

- Muy pocos. Generalmente, ligados a fracciones.
- Partido Nacional:
 - IMO (Herrerismo): un papel importante en la elaboración del programa de 1989.
 - Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate (AN)
 - Aportes (CW)
- Partido Colorado: Propuesta (Vamos Uruguay)
- Frente Amplio: Fundación Líber Seregni (anexa al FA)

Think Tanks externos

- La tradición universitaria
 - El Instituto de Economía.
 - Las nuevas universidades. El papel del IPES (Integración, Pobreza y Exclusión Social) de UCUDAL (Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay 2000, Filgueira y Katzman)
- La CIDE y la OPP
- Los centros de investigación durante la dictadura (CIEDUR, CINVE, CLAEH...)
- Los nuevos TT (tercera ola)
 - CERES, Uruguay al Futuro / CNCS)...
 - Otras ONG como El Abrojo.

Apuntes sobre TT en Uruguay

1. Muy pocos TT al estilo EEUU
2. Pocos TT en los partidos
3. La función de los TT ha sido realizada generalmente por centros universitarios:
 - Oferta: Desarrollo insuficiente y “academicista” de las ciencias sociales
 - Demanda: cortocircuito con los partidos
4. Relativamente alto impacto de los TT en la agenda pública (CIDE, CEPAL, IPES, El Abrojo...)

Tres fases en la relación entre intelectuales y poder político en Uruguay

- **Primera fase: Mutuos intentos de exclusión (1830 a 1875)**
- La expulsión de Rivera por el gobierno de la Defensa. (1847).
 - Manuel Herrera y Obes: “Hemos, por último, descubierto social y políticamente el valor de ese paso reciente del gobierno que se llama destierro del General Rivera. Paso que importa por sí solo (...) un verdadero progreso para el país (...). Porque para todos y para todo el General Rivera no ha sido sino el inconveniente vivo; el desorden y la anarquía y la ruina personificados en un orden”.
- El fracaso de la política de fusión. El destierro de los doctores “principistas” a la Habana en la barca Puig en 1875.
- Los “principistas” como nuestra primera “generación crítica”. El error: no entender el vínculo entre caudillismo y democracia. Más allá de los errores, un legado positivo.

Segunda fase: cooperación (1875 a 1933)

- Julio Herrera y Obes
 - “La política tiene ahora el sentido práctico que antes le faltaba; tiene ahora pies para caminar sobre la tierra, y flexibilidad de invertebrado para buscar en toda clase de transacciones el término medio entre los principios morales y los intereses materiales. Aquél culto de la intransigencia (...) ha sido suplantado por la filosofía de lo relativo”.
- Del espiritualismo al positivismo. Paz filosófica y paz política. Rodó y Vaz Ferreira.
- El batllismo y el desarrollo de nuevos saberes. Médicos y las nuevas políticas de salud. Los ingenieros y la construcción de nuevas instituciones estatales (Serrato, Sudriers, Capurro, Santiago Rivas...).

Tercera fase: conflicto (1933-2004)

- El golpe del 33.
- El regreso del batllismo y la “fobia a la planificación”. Planificación y populismo/fascismo/comunismo.
- La generación del 45 y el semanario *Marcha*.
- Luis Batlle y la derrota de los expertos (las desventuras del ministro Nilo Berchesi).
- La revolución cubana y la radicalización de la intelectualidad. La tesis de Solari: Partidos sin intelectuales, intelectuales sin sentido de la realidad.

La tregua desarrollista. La CIDE y su legado

- Breve historia. Antecedentes. Triunfo PN y Alianza para el Progreso. La creación de la Secretaría Técnica. El GAP. Los grupos de trabajo. El diagnóstico (1963). Los planes (1965). La aprobación del PNDES (febrero 1966).
- Los “hijos” de la CIDE:
 - Información: cuentas nacionales, censos
 - Agenda pública: “estancamiento estructural”, “crecimiento hacia fuera”...
 - Políticas públicas: leyes agro, promoción industrial, banco central, OPP, educación para el desarrollo, servicio civil,
 - Ideologías partidarias: wilsonismo, lista 99, desarrollismo-liberal (Roberto Campos), CNT y Congreso del Pueblo. Desarrollismo y militarismo.
- El modelo teórico: el proceso de adopción y adaptación de las propuestas de la CIDE. Adaptación “ideológica”: el papel de las tradiciones. Adaptación “estratégica”: el papel de las estrategias de supervivencia política

¿Una cuarta fase desde marzo de 2005?

- Es posible que sí. Por primera vez en mucho tiempo la mayoría de los intelectuales y expertos tienen afinidad política con el gobierno
- Sin embargo, el papel de los expertos en las políticas ha sido (y sigue siendo) muy diferente dependiendo de las arenas de políticas y de sus protagonistas.
- El papel de la red de economistas encabezada por el MEF
- El papel de la CE de expertos en innovación, C&T
- El papel de los expertos en políticas sociales en el MIDES 2005-2009
- El choque con otras redes de expertos (ambientalistas)
- El papel de la demanda. Buscando diferencias entre los dos gobiernos frenteamplistas.



Muchas gracias