

Cómo el Instituto de Economía de la Universidad de la República y el Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay compartieron conocimiento para el diseño e implementación de políticas contra la pobreza.

Descripción de la organización

El IEcon (Instituto de Economía) es una unidad académica de la Universidad de la República (Uruguay), dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA). Su objetivo es generar conocimiento mediante investigaciones y volcarlo al debate de políticas públicas.

<http://www.iecon.ccee.edu.uy/>

Orígenes de la iniciativa vinculada con KM

Para llevar adelante el PANES¹ en Uruguay en 2005, el MIDES (Ministerio de desarrollo Social) solicitó asistencia al Iecon. Antes de sancionarse la ley de creación de este nuevo ministerio, las autoridades designadas ya habían recurrido a la Universidad de la República solicitando apoyo técnico para el diseño e implementación del plan. A partir de allí, el MIDES y la Udelar suscribieron varios convenios de asistencia técnica. La cooperación del MIDES y la UdelaR involucró a diferentes unidades de la universidad: el IEcon, el Instituto de Estadística, el Instituto de Ciencia Política, el Departamento de Sociología y el Servicio de Computación e Informática. En lo que sigue se profundiza principalmente en la experiencia del IEcon, dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA), cuya colaboración con el MIDES se extendió por cuatro años.

Al iniciarse el programa, el IEcon participó en la elección de áreas geográficas prioritarias a visitar por el MIDES para la identificación de beneficiarios. Colaboró también en el diseño del mecanismo de focalización, elaborando un sistema de puntajes basado en características socioeconómicas del hogar, y preparó el instrumento de recolección de datos. Cuando el PANES estuvo plenamente desplegado, el IEcon diseñó la metodología (cuantitativa) de evaluación de impacto del PANES, y llevó a cabo dicha evaluación con el apoyo de expertos extranjeros.

Cuando el PANES estaba por finalizar, el IEcon integró la comisión encargada de preparar el Plan de Equidad, trabajando en una propuesta de rediseño de Asignaciones Familiares y participando en su implementación. En esta etapa el trabajo se desarrolló en forma mucho más institucionalizada y ordenada. Se estableció una comisión de implementación del nuevo sistema de Asignaciones Familiares integrada por el MIDES, el BPS, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y representantes del IEcon.

El PANES fue concebido y anunciado como una intervención temporal de dos años de duración (2005-2007). De este modo, en diciembre de 2007 la transferencia de ingresos fue suprimida y se dio inicio a un nuevo “Plan de Equidad”, más ambicioso en sus metas y de carácter permanente. El mismo se enmarcó en un proceso de reformas que abarcaron el sistema de protección social.

¹ Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social. El plan procuró atender al primer quintil de la población por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente un 8% del total de la población). Consistió en un paquete de intervenciones que comprendían transferencias de ingresos (“Ingreso Ciudadano”); transferencias alimentarias para hogares con niños y embarazadas; acciones destinadas a la reinserción de los hogares en el mundo laboral (“Trabajo por Uruguay”) y un programa de recuperación de saberes y capacitación en derechos (“Rutas de Salida”).

Oportunidades y obstáculos en el intercambio de conocimientos

La colaboración e intercambio de conocimientos entre el MIDES y el IEcon para el diseño e implementación del PANES y el Plan de Equidad puede dividirse en tres instancias: inicialmente cubrió el modelo de **“problem-solving”** (Weiss, 1979) de uso de la investigación en las políticas. El conocimiento generado durante varios años por el IEcon en sus trabajos sobre pobreza y desigualdad tenía un alto valor práctico ante las necesidades acuciantes de insumos técnicos para solucionar problemas concretos reconocidos por el MIDES. Posteriormente, la cooperación adoptó facetas del **“modelo interactivo”**, en el que los usuarios del conocimiento y los productores del mismo intercambiaban demandas y respuestas a medida que avanzaban en el despliegue del PANES y comenzaban a considerar el Plan de Equidad. Finalmente, se observan también instancias de influencia en la modalidad de **“enlightenment”** (Weiss, 1979) en la medida que los técnicos del MIDES y de la Universidad llegaron a discutir aspectos más conceptuales del diseño de sistemas de protección social, tanto en reuniones internas como **“exponiéndose conjuntamente”** en seminarios y conferencias públicas.

Se destacan a continuación los factores que incidieron en la gestión de conocimiento entre las dos instituciones:

- *El IEcon carecía de un modelo explícito de Gestión de Conocimiento* al momento de ingresar en colaboración con el MIDES. De todas maneras, estaba en condiciones de aportar a este organismo conocimientos, ya que en el período previo a la colaboración había desarrollado un cuerpo de ideas articulado y coherente; así pudo hacerlo de manera implícita. El equipo de investigadores del IEcon, y su equipo de Empleo e Ingresos disponían de adecuados mecanismos informales para generar conocimiento técnicamente robusto sobre las condiciones sociales del país. Ese modelo tácito de Gestión de Conocimiento comprendía mecanismos para la definición de agenda, para la obtención de financiamiento, para la formación de investigadores jóvenes y su empoderamiento para explorar nuevas áreas de la problemática de interés, para la formación permanente de los investigadores más expertos (vía asistencia a congresos, cursos cortos, etc.). También incluía mecanismos de diálogo y colaboración con otros centros de investigación del país, la región y el resto del mundo, así como con agencias internacionales. El conocimiento generado se encarna en una pequeña comunidad de investigadores que comparten ideas y confianza en determinadas regularidades empíricas, y se almacena en documentos publicados y/o **“literatura gris”** de consultorías y otros documentos de circulación limitada.
- *El IEcon se convirtió en un centro de referencia sobre temas centrales* para el diseño e implementación de políticas sociales, pero sin estrategias precisas para conectar con el proceso de formulación e implementación de políticas. Sin embargo, la legitimidad otorgada por su carácter universitario, la confianza personal y colectiva proveniente de afinidades políticas y personales, y una actitud de compromiso que fue rápidamente reconocida por los técnicos y jerarquías políticas del MIDES, permitieron que el IEcon estuviera posicionado adecuadamente, y fuera capaz de responder oportunamente a los problemas muy concretos y específicos de diseño e implementación del PANES.
- **Las carencias del IEcon en materia de transmisión de conocimientos** fueron visibles a través de la consulta con técnicos del MIDES:

“La institución no había desarrollado previamente capacidades para la comunicación con no-especialistas, y esto se reflejó en una inadecuación de “vocabulario y lenguaje”, “la selección de la información a presentar” y –en general– un estilo demasiado académico de la comunicación.”

Jorge Campanella, Jefe de Programa del Programa Infancia y Familia,
Ministerio de Desarrollo Social.

“Los universitarios se aproximaron a la colaboración con una visión idealizada de las capacidades e incluso de los sistemas de información disponibles en el Estado, y se encontraron con déficits mayúsculos que quizás los propios técnicos del Ministerio no percibían totalmente en su gravedad.”

Carmen Midaglia, Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Universidad
de la República.

- **Las relaciones de confianza que cimentaron la colaboración** previa entre el IEcon y el MIDES hicieron que estas dos instituciones pudiesen relacionarse y compartir experiencias y conocimientos. Esta coordinación se debió además a que se fue construyendo con trayectorias personales e institucionales de largo plazo las cuales no son sencillas de desarrollar en respuesta a una coyuntura inmediata. Cabe mencionar además, que el apoyo de la Universidad de la República otorgaba legitimidad técnica a las decisiones que se tomaban, que eran cuestionadas desde diversos ámbitos de la sociedad en la fase inicial del plan.² Se necesitaba transmitir que las decisiones se apoyarían en criterios técnicos, y así evitar posibles acusaciones de clientelismo. Pero a la vez, para sectores de izquierda vinculados al gobierno, la UdelaR era un actor “cercano” ideológicamente, y por lo tanto un asesor “legítimo”.
- **La falta de una estructura organizacional** o de equipos técnicos consolidados del lado del MIDES al comienzo de la relación, favoreció el relacionamiento. En la medida en que no existía burocratización de la institución y el diálogo se daba de una manera abierta y horizontal, había mucha receptividad de los niveles más altos del MIDES a las propuestas de la UdelaR.³ Ese relacionamiento evitó resistencias del tipo del síndrome “*not invented here*”, que aqueja a las propuestas de reforma elaboradas desde fuera de las organizaciones que deben implementarlas. La posterior conformación de equipos técnicos permitió una comunicación más fluida a nivel técnico con los investigadores del IEcon, pero previsiblemente hizo menos frecuente el contacto con el liderazgo político del MIDES.
- **La horizontalidad permitió la adopción de lenguajes comunes** y la generación de confianza, no solo técnica, sino también personal e institucional, que viabilizó el impacto que en última instancia tuvo el aporte técnico del IEcon.
- **La premura inicial, y la falta de experiencia acumulada** en el país para el despliegue de políticas sociales basadas en la recolección de datos individuales de los beneficiarios, determinaron que el IEcon tuviera dificultades para brindar una respuesta planificada y adecuada a los requisitos de tiempos. Tampoco hubo una planificación de la trasmisión de conocimiento, ni esfuerzos volcados al fortalecimiento del MIDES en los aspectos técnicos involucrados. Recién en las

² Este punto fue mencionado por técnicos del MIDES consultados para elaborar esta nota.

³ En esa fase inicial también participaron activamente técnicos provenientes del BPS, quienes en ocasiones y debido a su perfil político operaron como garantes de calidad y afinidad ideológica de los insumos que ofrecía el IEcon.

últimas y recientes etapas de la cooperación, se planificaron actividades de capacitación con el objetivo de fortalecer los cuadros del Ministerio.

- *Los aprendizajes de ambas partes en formas de trabajar* se dieron luego de que el IEcon se adaptó a que las decisiones no sólo se basaran en criterios técnicos, desarrollados y promovidos por la institución, sin consideración de las urgencias políticas. Esta tensión con los hacedores de política se alivió con el tiempo, en la medida en que el Plan se desplegó y hubo comprensión de ambos lados sobre las lógicas y tiempos de la otra parte.
- *El IEcon debió desarrollar capacidades en evaluación de impacto* para hacer frente a las demandas del MIDES. A tales efectos, se incorporó el apoyo de investigadores de centros extranjeros con experiencia en las metodologías apropiadas.⁴ Lejos de las premuras políticas y con un MIDES más consolidado, la colaboración fue mejor planificada. Esto amplió la capacidad técnica del equipo del IEcon y su relacionamiento con el medio académico internacional. En este aspecto, el IEcon exhibió capacidad de gestión de conocimiento al fortalecer sus propias capacidades de acuerdo a la evolución detectada de las necesidades de la contraparte.

Mirando hacia el futuro: desafíos, inquietudes

De la experiencia de intercambio entre las instituciones, se pueden extraer dos enseñanzas principales que refieren de algún modo a mejorar las estrategias de Gestión de Conocimiento aplicables por un centro como el IEcon:

1. La necesidad de desarrollar nuevas formas de comunicación desde la investigación hacia los no-especialistas,
2. Formar capacidades e institucionalidad en el Estado para generar insumos de información que faciliten la identificación y evaluación de opciones de política.

Por último, no pueden desconocerse ciertos riesgos asociados a este tipo de colaboración, relacionados con la preservación de agendas de investigación de largo plazo. En el primer año de implementación del PANES, los esfuerzos de quienes cooperaban con el MIDES se volcaron fuertemente hacia ese trabajo, forzando un cierto abandono de otros proyectos que apuntaban a extender el conocimiento de otros aspectos fundamentales de la cuestión social en el país.

Los resultados favorables de la cooperación han implicado para el IEcon el reconocimiento de un nuevo aspecto de su aporte a la sociedad. También permitieron la toma de conciencia sobre la necesidad de fortalecer dimensiones específicas de su gestión de conocimiento (por ejemplo, lenguaje y formas de la comunicación de conceptos técnicos). La experiencia llevó al equipo del IEcon involucrado en el proceso a reconocer con mayor claridad los requerimientos de conocimiento específico sobre implementación y evaluación de políticas, que trascienden la agenda original más centrada en la caracterización y explicación de la pobreza y la desigualdad.

⁴ Se contó con la colaboración de Marco Manacorda (investigador de la London School of Economics y de Queen Mary College) y de Edward Miguel (investigador de la Universidad de California, Berkeley).