Dossier. Intelectuales, expertos y políticas públicas en la Argentina democrática. Una mirada desde el espejo latinoamericano

Intelectuales, expertos y políticas públicas en la Argentina democrática. Una mirada desde el espejo latinoamericano

Antonio Camou (UNLP – UdeSA)
Con la colaboración de Leandro E. Sanchez (UNLP – CONICET)

Referir, aunque más no sea a trazos muy gruesos, una *historia lejana* de las relaciones entre las esferas del conocimiento y el poder político nos obligaría a recorrer la reflexión y las distintas experiencias que van desde la antigüedad clásica hasta los albores de la modernidad, con su vasta saga de libros dedicados a dar "consejos" a los Príncipes. Una *historia moderna*, por su parte, reconocería su punto de quiebre en los comienzos de la constitución de las ciencias sociales como disciplinas autónomas y su articulación con las necesidades del Estado burocrático y racional, las exigencias de cálculo y conocimiento especializado requerido por los mercados capitalistas, y las demandas de atención de la emergente "cuestión social" por parte de nuevos actores sociales y políticos. Pero la *historia contemporánea* en la

relación entre lo que comienza a definirse más claramente como conocimiento especializado (*expertise*), de un lado, y como proceso de elaboración de política pública (*public policy*), del otro, no empieza a escribirse en sus nuevas líneas hasta el período que va entre la crisis de los años ’30 y el final de la Segunda Guerra Mundial. En ese lapso se anudan dos complejos procesos, cada uno de ellos con sus propias temporalidades y dinámicas, que contribuirán a definir los términos de la relación entre conocimiento especializado y políticas durante buena parte de las décadas siguientes. Por un lado, asistimos a la emergencia de un Estado que se ubica crecientemente en el “centro” de la sociedad, en tanto regulador de la esfera económica a la vez que promotor de la integración social, y que será un creciente demandante de expertos y técnicos para cumplir las cada vez más diferenciadas tareas propias de su condición de *Welfare State*; por otro lado, las disciplina científicas, en general, y las ciencias sociales, en particular, experimentarán desde aquellos días un marcado proceso de desarrollo teórico-metodológico, de diversificación y especialización institucional, y de profesionalización de sus cuadros, en el marco de una modernización y expansión universitaria en gran medida sostenida por fondos públicos {{1}}.

En esta larga historia, donde alternan encuentros, desencuentros y tensiones, ha dicho Lewis Coser, se inscribe el vasto proceso de burocratización de la vida social que ha llevado a que la “productividad cultural -que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías- se racionaliza de manera que *la producción de ideas* se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos”. Paralelamente, el lugar que detentaba el literato y el intelectual de tipo “generalista” es paulatinamente ocupado por el “experto”, dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas {{2}}.

Pero entre finales de los años ’70 y mediados de los ’80 ese largo derrotero en la vinculación entre saberes y políticas experimentará una nueva serie de transformaciones. En principio, en virtud de la reconfiguración de las relaciones estructurales entre Estado, mercado y sociedad civil en el marco del proceso globalizador, comenzarán a replantearse las complejas relaciones políticas e institucionales entre ambas esferas. Así, comenzará a evidenciarse como un lugar común que la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de “redes de asuntos” (*issue networks*), que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, universidades, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan en un espacio subalterno –aunque no carente de importancia- la figura clásica del consejero personalizado. Por otra parte, también comenzará a revisarse una cierta visión “lineal”, e incluso ingenua, de la relación entre producir conocimiento especializado y aplicarlo en el ámbito de la toma de decisiones. Incluso los propios expertos (luego de las fallidas experiencia –en el caso norteamericano- de los ambiciosos programas de la “Gran Sociedad” y la “Guerra contra la Pobreza”), terminarían reconociendo que habían recomendado políticas con *información insuficiente*, que se había subestimado el análisis de la *implementación*, o que se había descuidado la problemática de la *evaluación* {{3}}.

Simultáneamente, las usinas de pensamiento experimentarán un marcado crecimiento y una paulatina diversificación. En general, distintos autores coinciden en señalar que los centros de investigación y análisis de políticas públicas tuvieron tres grandes momentos de creación. Para el caso emblemático de los Estados Unidos, una primera generación, hacia finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, estuvo ligada a un movimiento orientado a profesionalizar el gobierno y mejorar la Administración. Algunos ejemplos serían el Instituto de Investigación Gubernamental (1916), antecesor de

la Institución Brookings (1927), o la Institución Hoover (1919). Un segundo momento se produce a partir del final de la Segunda Guerra, cuando comienza a emplearse la expresión "*think tanks*", y los centros de investigación se orientan fuertemente a analizar la agenda internacional en el marco de la Guerra fría y los desafíos del liderazgo mundial estadounidense. Un ejemplo típico de esta generación será la Corporación Rand (1948), vinculada a la Fuerza Aérea norteamericana, y que fue pionera en la realización de estudios sobre análisis de sistemas, teoría de juegos y negociación estratégica. Finalmente, una tercera oleada emergió hacia los años '70: estas nuevas usinas estarán concentradas, tanto en la "defensa de causas" como en la investigación, buscando generar "asesoramiento oportuno que pueda competir en un congestionado mercado de ideas e influir en las decisiones sobre políticas". La Fundación Heritage (1973) o el Instituto Cato (1977) serían ilustraciones típicas de esta nueva generación de *think tanks* {{4}}.

En este nuevo contexto, poco a poco fue haciéndose manifiesto que era necesario revisar -con una visión integral- los problemas de la articulación entre conocimiento especializado y elaboración de políticas públicas. En esta línea, el actual interés por el estudio de la problemática es fruto, por un lado, del nuevo papel que cumple el conocimiento experto y las organizaciones productoras de *expertise* en el marco de las transformaciones globales entre Estado, mercado y sociedad civil, y por otro, de la (auto) reflexión crítica de los especialistas acerca de los usos y la influencia real del conocimiento científico en la toma de decisiones. En el primer caso, y como ha señalado James G. McGann al referirse a aquellas organizaciones comprometidas con el estudio de problemas globales,

> *…en el mundo ha habido una verdadera proliferación de centros de investigación y análisis que comenzó en la década de los '80 como resultado de las fuerzas de la mundialización, el*

> *fin de la Guerra Fría y el surgimiento de problemas transnacionales. Dos terceras partes de todos los centros de investigación y análisis que existen hoy se establecieron luego de 1970, y más de la mitad a partir de 1980 {{5}}*

Pero la referencia cuantitativa no debe hacernos perder de vista los cambios cualitativos que comportan, y la percepción de frecuentes "cortocircuitos" entre la esfera del *expertise* y la esfera de toma de decisiones. Si durante las décadas del '50 y del '60 existía una confianza casi ciega –ingenua o ideológicamente sesgada- en la validez de la "cadena dorada" que unía el saber científico con las necesidades de elaboración de las políticas públicas, la situación actual ha cambiado de manera significativa. Rara vez, nos recuerda Björn Wittrock, alguien se atrevió a dudar de que "utilizar la investigación de la ciencia sociales para las políticas públicas es una cosa buena…, usarla más es mejor, y aumentar su uso significa mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales". Sin embargo, la expansión en los años siguientes de las propias ciencias sociales, de un lado, junto con los reiterados esfuerzos por vincular a éstas con los procesos de elaboración de políticas, de otro, comenzaron a evidenciar las limitaciones de la ingenua doctrina que predicaba cierto automatismo unidireccional en la relación entre saberes especializados y gestión estatal. En buena medida, las preocupaciones actuales sobre los usos sociales del conocimiento son una respuesta a las ayer infladas, y hoy devaluadas, "pretensiones de la revolución racionalista… de racionalizar todo plan y coordinar las políticas públicas en un número cada vez mayor de ámbitos, y cada vez más hacia el futuro, con ayuda de toda una variedad de técnicas de administración". Estas constataciones nos dejan en las puertas de una paradoja. "Tanto el crecimiento de la investigación social como la cientifización del proceso de políticas son procesos sociales de importancia fundamental en…Occidente", pero como contrapartida, "una y otra vez encontramos informes

de científicos sociales que se quejan de que no se les escucha, y de responsables de políticas que se quejan de haber recibido muy poco que valiera la pena". La complejidad problemática de los vínculos entre la esfera del conocimiento científico especializado y la esfera político-institucional está en la actualidad en el centro de la escena {{6}}.

Para ilustrar esta problemática en el caso argentino, pero ofreciendo una mirada en espejo con la experiencia latinoamericana reciente, hemos elegido una serie de textos elaborados a lo largo de la última década. La lógica de la selección va de lo más general a lo más particular, del ámbito internacional al latinoamericano, y del latinoamericano al nacional, destacando para el caso argentino tres campos de saberes en relación con las políticas (Política Exterior, Educación y Economía).

En un primer bloque ofrecemos dos textos que nos permiten abordar una mirada general y regional sobre la problemática bajo análisis. El trabajo de Miguel Braun, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch analiza las instituciones de investigación de políticas a partir de un amplio estudio comparativo que toma como referencia organizaciones de Asia, África, Europa del Este/CEI y América Latina. El punto de partida del trabajo consiste en analizar los desafíos a la producción de conocimientos orientados a resolver problemas de políticas en contextos especialmente adversos, signados -entre otros problemas- por la inestabilidad política, económica y social, una alta rotación a nivel de los responsables de formular políticas, la falta de mecanismos institucionalizados para la interacción entre la sociedad civil y el Estado, la corrupción, la poca demanda para la investigación y la escasa capacidad gubernamental. El siguiente texto, por su parte, elaborado por Gerardo Uña, Carina Lupica y Luciano Strazza, se enfoca en el ámbito regional en una cuestión de capital importancia: la investigación ofrece un abordaje comparativo sobre la participación de los *think tanks* y los expertos en

las distintas etapas de las políticas sociales en tres países de América Latina (Argentina, Chile y México), sobre la base de analizar el rol y los intereses de todos los actores que participan en el proceso político y técnico de elaboración de políticas públicas.

Un segundo bloque está conformado por dos trabajos que estudian el caso chileno y el uruguayo respectivamente, pero en ambos artículos encontramos una cierta intención comparativa que nos permite ubicar a la experiencia argentina sobre ese telón de fondo analítico. El ensayo de Patricio Silva explora la importancia que han tenido los tecnócratas en la evolución política chilena a partir de las primeras décadas del siglo XX hasta el día de hoy. A pesar de su autoproclamado apoliticismo –señala el autor- el estamento tecnocrático se ha constituido en un actor estratégico en los intentos de legitimación de los diversos proyectos políticos de este período. Partiendo del debate existente sobre el fenómeno tecnocrático en las sociedades modernas se subrayan una serie de características particulares del caso chileno. Seguidamente, el artículo de Adolfo Garcé introduce la sugerente noción de *Régimen Político de Conocimiento (Political-Knowledge Regime)* , a partir de un diálogo crítico con los recientes aportes de Campbell y Pedersen (2011). Si bien el trabajo se apoya en una serie de investigaciones empíricas centradas en el gobierno de Tabaré Vázquez, el análisis del autor nos permite ofrecer una caracterización original, a la vez que polémica, de distintos casos latinoamericanos: Chile, Brasil, Argentina y Uruguay.

Por último, el bloque de cierre reúne tres contribuciones que hacen foco en la experiencia argentina en tres diferentes campos de políticas. La primera contribución de Alejandro Simonoff ensaya un abordaje histórico de la constitución histórica del sub campo disciplinar del estudio de la política exterior argentina y su vinculación con el campo de políticas propiamente dicho. En el trabajo recorre la variedad de

estructuras explicativas y múltiples interpretaciones sobre el pasado de un campo disciplinar que busca la construcción de un saber, y, al mismo tiempo, la construcción de un instrumento para la vinculación del Estado con otros actores internacionales. Este recorrido es abordado por el autor a partir de identificar y describir las instancias "pre paradigmáticas" que darán lugar a los dos momentos "paradigmáticos" en la disciplina que bien ilustran el título de su trabajo; ello sin perder de vista que un régimen de verdad siempre es funcional al régimen político vigente.

El trabajo de Claudio Suasnábar, a través de la pregunta plasmada en su título, intenta expresar la mezcla de malestar y disconformidad frente al estado de conflicto que –a juicio del autor- atraviesa actualmente la comunidad académico-intelectual de las ciencias de la educación, en particular a partir de la experiencia de la reforma educativa desarrollada durante la década de los '90, que contó con la participación de notorios investigadores universitarios en cargos de gestión estatal. El texto presenta algunas líneas de interpretación para pensar esas tensiones en el marco de un argumento tributario del enfoque de Bourdieu: si el estado de un campo intelectual no es más que la expresión cristalizadas de las luchas pasadas, el trabajo se plantea como un ensayo de interpretación que -focalizando en las tensiones entre pedagogía y política- presenta una serie de momentos o etapas que recorren la conformación reciente del campo intelectual de la educación.

Finalmente, el artículo de Mariana Heredia parte de considerar, en consonancia con lo ocurrido en otros países, las nuevas formas de elaborar, discutir y aplicar políticas económicas en Argentina inauguradas a partir de los años sesenta. Las elites técnico-profesionales fundaron espacios estables y específicos desde los cuales relacionarse con el Estado y la sociedad. En la intersección entre círculos académicos, organizaciones partidarias, agencias de la

administración pública, medios masivos de comunicación, corporaciones empresarias y organismos internacionales, los centros privados de *expertise* se consolidaron como un "punto de pasaje" en la orientación de las políticas públicas en materia económica. En base a una investigación socio-histórica sobre las ciencias económicas en la Argentina, se estudia la emergencia y la expansión de estos nuevos actores, se analiza la dinámica de este "mercado de *expertise*" y se avanzan algunas conjeturas sobre la continuidad de este nuevo tipo de representación y sus efectos sobre la vida pública y política.

[[1]] Un tratamiento más detallado de esta cuestión en Camou, Antonio, "Quo Vadimus Sartori? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica", *Andamios. Revista de Investigación Social*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Nro. 11, 2009. [[1]]
[[2]] Coser, Lewis A. *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo* (1965), México, FCE, 1968. Un análisis más cercano de este procesos en Brunner, José Joaquín "Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento", *Nueva Sociedad*, Nº 146, p. 111 y ss., 1996 [[2]]
[[3]] La crítica clásica de esta problemática en el libro de Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984), *Implementación*, México, FCE, 1998. [[3]]
[[4]] La cita pertenece a Haass, Richard N., "Los *thinktanks* y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas", *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (http://usinfo.state.gov/journals/), volumen 7, número 3, noviembre de 2002.. [[4]]
[[5]] McGann, James G., "Los *thinktanks* y la transnacionalización de la política exterior", *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (http://usinfo.state.gov/journals/), volumen 7, número 3, noviembre de 2002. [[5]]

[[6]] Wittrock, Björn, “Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción”, en Peter Wagner et al., *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (1991), México, FCE, 1999. [[6]]

Referencia de los textos

- Braun, Miguel, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch, “Lejos de Thinktanklandia: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo”, en Adolfo Garcé & Gerardo Uña, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*, Bs. As., Prometeo, 2006.
- Uña, Gerardo, Carina Lupica y Luciano Strazza, “Thinktanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México”, en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 44, Jun. 2009, pp. 225-26.
- Silva, Patricio, “Los tecnócratas y la política en chile: pasado y presente”, *Revista de Ciencia Política (Santiago de Chile)* , v.26, n.2, 2006, pp. 175-190.
- Garcé, Adolfo, “Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)”, *REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA* / VOLUMEN 34 / Nº 2 / 2014 / 439 – 458.
- Simonoff, Alejandro, “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, en *Relaciones Internacionales*, nº. 25, 2003, pp. 1-20
- Suasnábar, Claudio, ¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la educación en los últimos 50 años”,

en Plotkin, Mariano B. & Eduardo Zimmermann, *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y élites estatales en la Argentina del siglo XX*, Bs As, Edhasa, 2012.

- Heredia, Mariana, "Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, *Saber lo que se hace. Política y expertise en Argentina*, Bs. As., Prometeo-UNGS, 2012, pp. 297 – 338.