

# **Producción y circulación de saberes expertos en la configuración de la política socioasistencial en Uruguay (2005-2020).**

Yoana Carballo.

Cita:

Yoana Carballo (2021). *Producción y circulación de saberes expertos en la configuración de la política socioasistencial en Uruguay (2005-2020)*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/565>

**Yoana Carballo**

Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Trabajo Social

## **Producción y circulación de saberes expertos en la configuración de la política socioasistencial en Uruguay (2005-2020).**

### **Introducción**

El análisis de esta ponencia aborda la confluencia de saberes expertos que se produjo en la configuración de la política socioasistencial durante el ciclo de gobiernos progresistas en Uruguay (2005-2020)<sup>1</sup>. En este período se asiste a una reforma del campo social que se anuncia como *novedosa* en que la participan, entre otros actores como los cuadros estatales y la Universidad de la República (UdelaR), los organismos internacionales, el Banco Mundial (BM) y el Interamericano de Desarrollo (BID) especialmente. Estas participaciones en el proceso de diseño de la política socioasistencial produjeron una trama vincular y de intercambio de saberes, en la cual la presencia de la UdelaR en términos de conocimiento experto fue sustantiva, pues vehiculizó las demandas prácticas que el reciente Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) debía resolver, y de esa manera, contribuyó a la legitimación de la política; pero además, el encuadre práctico y conceptual de la política dialogó con las preocupaciones y señalamientos que ofrecieron los organismos internacionales mediante la disposición de mecanismos prácticos que viabilizan el reservorio de conocimiento experto, y ponen en ejercicio su capacidad potencial de modelizar las experiencias de protección social en la región. Aquí particularmente jerarquizaremos trabajar sobre la *producción y circulación de saberes expertos* que se produjo entre la cooperación de la universidad y el MIDES, especialmente, sobre qué *problemas* se apoyó esta cooperación y qué *respuestas* se ofrecieron desde el ámbito académico para instrumentar la reforma del campo social<sup>2</sup>.

### **1- Breves referencias del contexto de la reforma social**

Desde la década del setenta del siglo pasado y en el marco de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) creada en 1960, el conocimiento especializado -contadores y economistas especialmente- comenzaron a desempeñar un papel relevante como actores necesarios en el diseño de política pública en el país (Garcé, 2000); y ya para la década del

---

1 El primer gobierno progresista en Uruguay, representado por el Frente Amplio (FA), fue desde 2005-2010, el segundo 2010-2015 y el tercero 2015-2020, a partir de allí asume el gobierno el Partido Nacional, quien gobierna en el marco de una “coalición multicolor” que nuclea sectores liberales con conservadores.

2 Este análisis se sustenta en la investigación doctoral que la autora lleva adelante en el marco del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social de la UdelaR.

ochenta el vínculo entre expertos y políticos experimentó una intensificación en tanto los gobiernos de turno comenzaron a valorar y validar sus decisiones en saberes expertos resultado de investigaciones en el campo académico-científico (Gallardo, Garcé y Ravecca, 2010).

Llegado el presente siglo, durante el ciclo de gobiernos progresistas el vínculo entre cuadros expertos y cuadros estatales fue particularmente intenso en el proceso de diseño y gestión de la política socioasistencial, entre otros campos de política; allí el MIDES requirió responder a problemas prácticos propios de su reciente creación en 2005 como de la política de asistencia que proyectaba perfeccionar en un primer momento, el Plan de Atención a la Emergencia Social ejecutado entre 2005 y 2007.

En un segundo momento, la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) del Plan de Equidad -2008- marcará la orientación que asumirá la reforma social durante los gobiernos progresistas. La RAIS planteó entre sus líneas programáticas, avanzar en la “focalización subsidiaria a la universalidad de las prestaciones, bienes y servicios sociales”, esto es, que los programas sean desarrollados a partir de una situación de diferenciación, y “(...) ensayar innovaciones metodológicas para el abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad social (...)”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009, p.21); en este marco se incluyó la reforma del histórico régimen de Asignaciones Familiares (AFAM), mediante la Ley N°18.227 de diciembre del 2007, que dará lugar al programa AFAM-PE -de allí en más, asistimos a dos régimen de AFAM-. La reforma de las AFAM constituirá la versión local de los programas de transferencia de renta condicionada expandidos en la región, programas que desde finales del siglo XX se han constituido en la estrategia privilegiada de combate a la pobreza y protección social de la población empobrecida. Las AFAM-PE y la Tarjeta Uruguay Social (TUS) -política alimentaria que consiste en un apoyo monetario para los hogares con niños/as, adolescentes o embarazadas en situación de pobreza extrema y se espera que se encuentre asociada a las AFAM-PE-, constituirán las principales políticas de transferencia de renta junto a la Asistencia a la Vejez (Ley N°18.172) (Plan de Equidad, 2008; Consejo Nacional de Política Social, 2009).

Para el diseño e instrumentación de estas medidas de asistencia social durante el ciclo de gobierno progresista, la UdelaR brindó “(...) un fuerte respaldo de expertos en políticas sociales (...)” (Gallardo, Garcé y Ravecca, 2010, p.385), que fue más allá de una asesoría o consultoría, pues los equipos de la UdelaR se incorporaron al corazón del proceso de diseño y, en buena medida, de la gestión y primeras evaluaciones de las medidas instrumentadas.

Desde la universidad, las unidades académicas mayormente involucradas fueron el Departamento de Ciencia Política y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), y el Instituto de Economía (Iecon) de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCEA), éstas contribuyeron a resolver problemas

prácticos y, en efecto, fueron también recursos expertos que coadyuvaron a legitimar las medidas instrumentadas.

Identificamos tres razones que en esta coyuntura explican esta vinculación entre ciencia y política. La primer razón, refiere a que MIDES necesitaba resolver un problema muy concreto asociado a las restricciones presupuestarias, y era como instrumentar el proceso de focalización de la política socioasistencial sobre bases "(...) que soportara el escrutinio de políticos de todos los colores, y no pudiera ser acusado de populismo encubierto" (Rius, 2012,p.100).

Una segunda razón, fue que la colaboración de la UdelaR atendía otras cuestiones propias de la disputa político cultural en la elaboración de política pública, y permitía al novel gobierno marcar una distancia respecto a prácticas de gobiernos precedentes y validar una impronta propia en ese campo:

Las autoridades del Mides esperaban que sus acciones demostraran no solamente su compromiso social, sino también que podían **ser eficientes y evitar las trampas del clientelismo político**<sup>3</sup>, y que podían lograr todo esto a través de **estrategias que diferían de las utilizadas en las últimas décadas y de cualquier cosa vagamente relacionada con el Consenso de Washington**. (...) la Udelar como un todo, y el lecon en particular, son instituciones públicas y a la vez cuentan con autonomía del gobierno, lo que proporcionaba al Mides un justificativo público muy atendible para requerir su apoyo sin esperar grandes cuestionamientos de la oposición. (Rius, 2012,p. 100-101).

Y finalmente, una tercer razón la ubicamos en relación a la participación que los organismos internacionales tienen en el campo de la política pública, especialmente en su capacidad de incidir en el "discurso performativo" (Bourdieu, 2014) que orienta y fundamenta las prácticas en el campo social y en la elaboración de políticas públicas.

El papel asumido por estos actores internacionales en el campo de política estudiada involucró, además de los clásicos recursos financieros, saberes expertos que movilizaron a través del repertorio de recomendaciones que realizan a los cuadros estatales para pergeñar el diseño de las medidas, y que renombran como "buenas prácticas":

(...) para las nuevas autoridades, confiar en apoyo técnico provisto por consultores contratados por financiadores o donantes internacionales (como podrán ser el BID o el Banco Mundial [BM]), no era una opción posible. Estas instituciones eran visualizadas como responsables de

---

3 El resaltado de las citas es nuestro.

diversas políticas a las que la coalición de gobierno se oponía. Sin embargo, al mismo tiempo, la rigurosidad técnica del trabajo del lecon había sido reconocida previamente, y recibiría luego nuevos apoyos, por parte de los oficiales de diversas organizaciones internacionales, incluyendo aquellas que brindaban asistencia al país. Esto hacía que la colaboración del lecon fuera aceptada por los financiadores, lo que también es un elemento importante en el contexto de las políticas de desarrollo. (Rius, 2012,p.101)

De esta manera, en el período estudiado la agenda de reforma social en Uruguay fue procesada en un terreno en que la producción y circulación de saberes expertos entre los actores involucrados, cuadros estatales, organismos internacionales y la UdelaR, proveyeron de criterios orientadores -y evaluatorios- de los límites y posibilidades objetivas de la política en discusión, *de lo posible y lo no posible* en términos de Bourdieu (2014). Y en esa medida y como resultado de las negociaciones y disputas de intereses, se construyó un consenso oficial validado en saberes expertos que puede explicarse en lo que Camou (1997, p.12) denomina como “circuitos de expertise”, que constituyen espacios de fabricación y circulación de saberes expertos producidos desde diversos actores dispuestos para validar sus propios intereses en el campo de las políticas y prácticas estatales.

La producción de saberes expertos en el proceso de elaboración de política pública, se inscribe en una tendencia de gestión estatal que combina sobre finales del siglo XX en Uruguay procesos locales relativos al surgimiento de comunidades académico-profesionales con capacidad de producir información y operar sobre los sistemas estadísticos oficiales, y por la progresiva incorporación en la administración pública de criterios de control que responden a la perspectiva del “presupuesto por resultados”, entre otros; y en procesos regionales que, en el campo socioasistencial particularmente, se produjeron con la expansión de los programas de transferencia de renta condicionada que impulsaron la incorporación de sistemas de información como criterio sistemático en el proceso de las políticas públicas. En buena parte, esta expansión en los sistemas de información social se explica en el papel que asumen los organismos internacionales, tanto en lo financiero como en lo conceptual: “(...) recomiendan –y en muchos casos imponen- requisitos crecientes para la formulación de nuevas iniciativas, entre las cuales se encuentran mayores exigencias en términos de los sistemas de información”, entre otras razones, porque al tratarse de políticas no contributivas enfrentan mayores requerimientos de rendición de cuentas (Canzani y Cancela, 2015,pp.58-59).

En este contexto, la universidad aparece como un actor clave en términos de conocimiento experto, confianza y legitimidad respecto al proyecto que el gobierno progresista llevaba adelante en el campo social. Esta colaboración se destacó entonces por el tipo de

conocimiento que la UdelaR proveyó: “conocimiento especializado que tiene que ser aplicado”, aspecto que los organismos internacionales también colocarán en el mismo tono, como “conocimiento aplicado”:

(...) el **diseño e implementación del PANES** constituyó un importante desafío, e **implicó diversos aprendizajes para los investigadores involucrados**. Si bien habían realizado numerosos trabajos sobre la temática, **era la primera vez que caía bajo su responsabilidad diseñar un mecanismo que tendría consecuencias concretas sobre la vida de muchas personas**. Por esa razón, la **premura de los plazos planteados significó un trabajo muy intenso y con interacciones permanentes** (...). (Amarante y Vigorito, 2012, p. 36)

El conocimiento experto demandado apuntaba a resolver problemas prácticos de la administración para establecer reglas y principios burocráticos de los cursos de acción, es decir, decodificar los problemas sociales en categorías y regularidades para su tratamiento. De esa manera, se forjó un campo de producción de política que condensó intereses, preocupaciones y respuestas de distintos actores, y que produjo un consenso social y político sobre la función política de la asistencia social.

## **2- Saberes expertos en la política socioasistencial: problemas y respuestas**

La cooperación entre la UdelaR y el MIDES transitó por distintas instancias de producción y circulación de conocimiento experto que fueron desde “(...) aspectos más conceptuales del diseño de los sistemas de protección social tanto en reuniones internas como en exposiciones conjuntamente en seminarios y conferencias públicas” (Amarante, Rius y Vigorito, 2010, pp.113-114). Un primer momento, se centró en los apoyos iniciales para la instalación del MIDES y la instrumentación del PANES, y allí primó la “lógica de la urgencia”, para en un segundo momento, ya con un andamiaje institucional en marcha y capacidades ya ejercitadas en la gestión de política pública, se abocó al diseño de la RAIS, y en particular la reforma del régimen de AFAM y nuevos programas sociales, y para ello particularmente se conformó un equipo de trabajo de “(...) naturaleza técnico-política en el que participaron delegados de distintas direcciones o reparticiones del Mides, del BPS<sup>4</sup> y de la UdelaR (...)”<sup>5</sup> responsable de elaborar las versiones del PE, posteriormente puestas a consideración en

---

4 Banco de Previsión Social, institución encargada, hasta entonces, de la gestión de las prestaciones contributivas y no contributivas.

5 Los integrantes de ese equipo de trabajo eran profesionales de las ciencias sociales: economistas, sociólogos, asistentes sociales y politólogos, con distintas trayectorias, inserciones y responsabilidades institucionales (Plan de Equidad, 2008).

instancias políticas (Midaglia, 2012, p.89). Un atributo novedoso de esta cooperación que los mismos equipos de investigación señalaban fue que,

**(...) la experiencia Mides-Udelar merece publicitarse no solo por el significado político que tuvo para la Universidad de la República habilitar a sus equipos técnicos o académicos y a sus estudiantes avanzados a colaborar con líneas de acción estatal, sino por el alcance que adquirió el tipo de apoyo brindado. La Udelar contribuyó en la promoción de formatos de intervención pública en el marco de una Secretaría de Estado de reciente creación, que carecía, dada su juventud, de capacidades institucionales propias para instrumentar programas sociales de relativa cobertura. Importa señalar que los grupos universitarios llevaron a cabo esas tareas e intercambios sin perder su independencia técnica, aprendiendo a identificar y respetar las lógicas y tiempos políticos, y lo que es más importante aún, sin «confundirse» con el gobierno de turno.** (Midaglia, 2012, p.85)

Ese maridaje de saberes y capacidades entre los cuadros estatales y la Udelar supuso disputas y negociaciones sobre los alcances de la tarea, así como del involucramiento que uno esperaba del otro ante la urgencia de los problemas a resolver, y en ese sentido, para la universidad esta cooperación no estuvo exenta de controversias por la significación de la tarea a cargo, y por ende, el papel asumido fue objeto de aprendizajes y escenario de nuevos saberes así como de polémica e interrogantes.

Si para el MIDES esta colaboración suponía un proceso de aprendizaje y acumulación de saberes y capacidades para materializar la política socioasistencial y sobre el cual construir la legitimidad de sus propuestas, un *discurso oficial* fundado en la expertise, para la Udelar abrió un espacio nuevo en la agenda de investigación asociado al “«rendimiento operativo» de sus saberes” en el campo social, que hasta el momento constituía un espacio relativamente ajeno para la experiencia de investigadores:

**La Udelar, por su parte, contaba con equipos técnicos y académicos especializados en diversas problemáticas sociales, que disponían de cierto nivel de información sobre la población nacional; de posibilidades de ensamblar y actualizar distintas bases de datos; de instrumentos metodológicos para identificar beneficiarios y de acumulación sobre modernas experiencias de protección social, de naturaleza similar a la que se trataba de ensayar en el país. A esto se agregaba, el interés universitario de conocer el «rendimiento operativo»**

**de sus saberes o experticia**; de tener algún grado de **acceso a nueva información socioeconómica** para continuar sus indagaciones científicas, y de **colaborar en el abordaje y mitigación de las situaciones de vulnerabilidad social**. (Midaglia, 2012, p.86)

El papel llamado a desempeñar por la UdelaR en el ciclo de gobiernos progresistas combinaba dos atributos sustantivos: “socios técnicamente solventes tanto como políticamente confiables”, la confianza en su expertise y acumulación académica con los temas, y la confianza política hacia esos investigadores en particular fue el sustrato que hizo posible la experiencia, que ya contaba además, con antecedentes en el plano del gobierno departamental capitalino durante las gestiones de la misma fuerza política (Rius, 2012, p.101).

Con la finalidad de instrumentar el PANES, una de las respuesta de la universidad a las demandas colocadas por el MIDES, fue la creación del Índice de Carencias Críticas (ICC). Éste índice que combina características monetarias y no monetarias de los hogares entre sus variables, constituyó posteriormente en el marco de la RAIS la “(...) principal herramienta de focalización de los planes y programas sociales del Estado uruguayo” (MIDES, 2013, p.27). La creación del ICC:

(...) se trató de **la primera experiencia de focalización** de una política social de gran cobertura, **a través de un instrumento estadístico**. Se logró por lo tanto en esta área una **importante acumulación en lo referente a diversos aspectos conceptuales y prácticos de estos mecanismos**. Estos avances fueron de gran utilidad en el diseño e implementación de programas posteriores. En particular, el lanzamiento del **Plan de Equidad se vio facilitado** por los avances logrados en el período del PANES, específicamente en lo que hace a **registros estadísticos y criterios de selección**. (Amarante y Vigorito, 2012, p. 36- 37)

Las premisas que sostienen este mecanismo algorítmico para clasificar a la población potencialmente destinataria de las prestaciones sociales, encuentran legitimidad en resultados de experiencias regionales e internacionales, que basadas en criterios geográficos, verificación de medios, ingresos y grupos comunitarios arrojan la necesidad de instrumentar mecanismos que consideren un análisis multidimensional de la pobreza como estrategia de controlar por un lado, los problemas derivados de las declaraciones de ingreso por parte de los destinatarios, y por otro, para avanzar en un instrumento que trascienda la idea de comprender al fenómeno como insuficiencia de ingreso (Amarante, Arim y Vigorito, 2012, p.25). Para los investigadores de la UdelaR esta innovación significó “(...) un

aprendizaje muy importante en términos de trabajo con un amplio conjunto de bases de datos así como la familiarización con técnicas de análisis poco utilizadas en el país hasta el momento (Amarante y Vigorito, 2012, p.56), al tiempo que “(...) colaboró en la creación de capacidades institucionales ministeriales para que ese organismo se encargara por sí mismo de gestionar ese sistema de información, modernizarlo e introducirle los ajustes que se consideraran pertinentes (Midaglia, 2012, p.61).

La incorporación de este tipo de mecanismo en la gestión de la política socioasistencial, se inscribe en un proceso de largo aliento asociado a la creciente tecnificación de la protección social que se procesa en el marco de la continua reforma del Estado; y es en ese escenario que la jerarquización del monitoreo y evaluación<sup>6</sup> de los programas sociales como premisa de “buenas prácticas” recomendadas por los organismos internacionales, estimula el desarrollo de los sistemas de información social como criterio de eficiencia y transparencia para la toma de decisiones en materia de política pública (Carballo y Vecinday, 2019; Carballo, 2018).

El progresivo desarrollo de sistemas de información para la protección social, en este caso de mecanismos de focalización como el ICC, nos deja instalada una interrogante sobre su mismo criterio de validación: ¿transparente para quiénes?. Una primer consideración sobre esta interrogante, es que estos sistemas de información al estar contruidos bajo el supuesto que los destinatarios de la asistencia son proclives al fraude, su construcción apunta a controlar más la supuesta manipulación del uso de bienes públicos que a garantizar derechos de acceso, y ello hace que entre otras cosas, la “opacidad” se mantenga

con el argumento de defensa de la calidad de los datos que podría verse afectada por información falsa o fraudulenta. Por ello, la opacidad del algoritmo debe interpretarse como el producto de una decisión deliberada. Si el algoritmo fuera transparente no sería tan eficiente en los procesos de selección de destinatarios. (...) Esta duda también recae sobre los profesionales sospechados de evaluar las solicitudes de forma subjetiva y discrecional. (Vecinday, 2020, p. 68)

Una segunda consideración, es que si asumimos que este procesamiento estadístico de los datos observados y sus categorizaciones son tratamientos técnicos que remiten, fundamentalmente, a decisiones políticas de gestión de la fuerza de trabajo empobrecida, lo

---

<sup>6</sup> Para la realización de la evaluación de impacto del PANES el equipo del Iecon invitó a participar a investigadores extranjeros: Marco Manacorda de la Universidad de Londres, Queen Mary y Edward Miguel de la Universidad de California en Berkeley (Amarante y Vigorito, 2012).

que está en disputa son los criterios de eficiencia y transparencia sobre el *derecho a la asistencia*. Estos criterios propios de la gestión gerencial de lo social avanzan en registros materiales y simbólicos -en un sentido común- acerca de cómo entender y cómo debe tratarse la pobreza que valida regulaciones de uso de los servicios públicos sobre las regulaciones por derecho, esto es, construyen reglas de uso a partir de la decodificación y valoración de las experiencias vitales, y esas construcciones no son necesariamente transparentes ni justas para quienes esperan ser “merecedores” de la asistencia pública, y como bien recuerda Grassi (2020,p.13), cuando “esta visión del mundo se impone en el sentido común, se agudiza la competencia entre necesidades y entre necesitados, transfigurándose en prejuicios entre merecedores y no merecedores (de protección, de recursos, de bienestar, de confort, etcétera)”. Entonces en el caso del ICC, lo que es transparente por su capacidad de predictibilidad en términos de población potencialmente beneficiaria de la asistencia social, para los asistidos tiene, en buena medida, mucho más de “azar” que de derecho.

Otra de las tareas solicitadas a la UdelaR, fue el rediseño del régimen de AFAM (Gioia y Vigorito, 2007), esta reforma supuso discusiones y definiciones en torno a los objetivos del nuevo sistema, la cobertura -población objetivo-, el monto de la prestación y su posible progresividad por ciclos educativos y las contrapartidas a exigir. Brevemente, las definiciones privilegiaron integrar al nuevo sistema a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, que la titularidad fuera preferentemente por parte de la madre, que el pago del nuevo régimen tuviera una periodicidad mensual y con contrapartidas en materia de controles de salud y asistencia a centros educativos educativos (Gioia y Vigorito, 2007). Si bien estos rasgos pueden identificarse en todos los programas de transferencia de renta de la región, por ejemplo, y en lo que refiere a los criterios de focalización se evidencian variaciones, que alteran los alcances de la política respecto a las controversias que antes veíamos sobre los criterios de acceso y transparencia. A modo de ejemplo y para mostrar un rasgo de estas diferencias entre las opciones de tratamiento, en el caso de la Asignación Universal por hijo de Argentina -versión de la política de transferencia de renta-, los criterios de acceso son claros para los destinatarios: padre o madre que viva con niños/adolescentes y se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: desocupados, trabajador no registrado (sin aportes), trabajador del servicio doméstico, monotributista social y/o inscripta en Hacemos Futuro, Manos a la Obra y otros programas de Trabajo (ANSES, 2021)<sup>7</sup>.

El ejemplo es claro en cuanto que las decisiones políticas para instrumentar los criterios de gestión por cada país -focalización, transparencia, control, etc.- contribuyen a configurar escenarios de asistencia que ofrecen niveles más progresivos o regresivos en términos de la materialización del *derecho a la asistencia*, y ello entre otras cosas, requiere y confiere,

---

7 Recuperado de <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>. Acceso, 20/04/21

potencialmente, a los cuerpos expertos distintos niveles de conducción -decisión- en la política pública.

En el caso aquí estudiado, la reforma del campo social tuvo resonancias directas en el ejercicio de saberes expertos que comenzaron a ser pieza central para consolidar y desarrollar la gestión de las políticas socioasistenciales: "(...) el proceso de gestión de la información se volvió ininteligible para las personas que no estaban profundamente involucradas y fue generando especialidades en las instituciones participantes que equiparaban en conocimiento adquirido por formación en el trabajo a cualquier tarea profesional" (Labat, 2012, p.79); de esta manera, se pusieron en ejercicio "instrumentos de análisis y observación muy afinados" provistos por la UdelaR (Merklen, 2019, p.14)<sup>8</sup>, entre otros, como los organismos internacionales que traían recomendaciones en esa dirección, entre otras razones y en nombre de la eficiencia y la transparencia, para controlar el uso de los servicios que hacen los destinatarios, el monto de las transferencias y evitar superposiciones de servicios.

El breve recorrido hasta aquí expuesto, advierte que los saberes expertos dispuestos por la universidad para resolver los problemas prácticos del campo social pueden ser leídos como recursos "auxiliares" a la Administración Pública que aportaron a la viabilidad y legitimidad social y política del campo socioasistencial. Esta cooperación fue reconocida incluso por los organismos internacionales, y alimentada por sus propias producciones y saberes, que también pueden considerarse como recursos "auxiliares" que dialogaron con los cuadros estatales en el proceso definicional de la política. Ésta constituyó además, una experiencia que a escala internacional fue reconocida en 2009 por la red *Poverty Reduction, Equality and Growth Network* (PEGNet) como "mejor práctica de cooperación entre la investigación y la práctica" para la reducción de la pobreza (Villegas, 2015).

En suma (i): la cooperación MIDES-UdelaR constituyó un vínculo que compatibilizó intereses y compromisos en la instrumentación de estos planes de reforma del campo social, y que redundó en aprendizajes y enseñanzas para cada caso:

**El Mides tenía el cometido** de llevar adelante el **Plan de Emergencia**, de formular en una versión preliminar el **Plan de Equidad**, así como de **construir sistemas de información** que respaldaran su función de coordinador y articulador de políticas sociales. (...) el **Mides enriqueció a los equipos universitarios** permitiéndoles **conocer** desde un lugar privilegiado la **instrumentación de los planes sociales y la incidencia práctica que tenían los parámetros de focalización por ellos recomendados**. Además se los habilitó a manejar información pública que **alimentó estudios de corte académico**, y sobre todo se les permitió

---

<sup>8</sup> Nota periodística: *¿Dónde se le gana a la pobreza?*. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/8/donde-se-le-gana-a-la-pobreza/> (2/05/2020).

**familiarizarse con ámbitos estatales, que si bien eran objeto de análisis, no eran cabalmente comprendidos en su dinámica de funcionamiento.** (Amarante y Vigorito, 2012, p.91)

En suma (ii): los saberes expertos que contibuyeron a configurar la política socioasistencial durante el ciclo de gobiernos progresistas en Uruguay, avanzaron en un proceso definicional que sitúo a la asistencialización de la pobreza como mecanismo protector de la población empobrecida, rasgo éste que expresa el carácter “minimalista” que progresivamente fue adquiriendo en la región la administración de la pobreza, y cuya expresión contemporánea y más extendida son las políticas de transferencia de renta (Netto, 2012). En el caso uruguayo, ello se tramitó mediante la configuración de un corpus de saberes y capacidades compuesto a la luz de una trama vincular entre los cuadros estatales, como recursos “propios” de la Administración Pública, y “auxiliares” como fue el caso de UdelaR -y los organismos internacionales-.

### **Consideraciones finales**

Si bien la participación de la universidad en la configuración de la política socioasistencial, puede ser leída como un recurso “auxiliar” proveedor de conocimiento experto en el marco de un ciclo de gobiernos de turno, también fue, la universidad -y sus investigadores- como portadores de una mirada autónoma y de compromiso con las necesidades y los problemas que afectan a la sociedad. Como bien recuerda Bourdieu (2012, p.82), el funcionamiento del campo científico “produce y supone una forma específica de interés”, por tanto sus prácticas se producen ya sea por relaciones objetivas constitutivas del propio campo, por exigencias o demandas de otros campos, o por *interacciones* que determina el mismo campo en relación a otros. Y en esa medida y a razón de la pluralidad de puntos de vista que componen el universo académico, desde la misma universidad también hubo espacio para la crítica de las acciones de esta administración progresista, que tenían como telón de fondo la discusión sobre el papel de la academia en la vida social y política.

En este sentido, el estudio de las formas de *interacción* que ofrecen validez a la producción de conocimiento experto en el proceso de elaboración de política pública y la participación de la universidad en estos espacios, provoca interrogantes que pueden sintetizarse en lo que Offe denomina “cientificación de la política”,

(...) ¿se amoldará la propia planificación social académica a los conceptos teóricos del derecho y la economía, colgándose (...) de una auto-

comprensión contrafáctica de su papel como productora de políticas <eficientes>, <efectivas>, <prácticas>, <correctas> o incluso <socialmente justas>? ¿O captará el peligro de esta equivocación tecnocrática y en vez de ello actuará sobre la base de la intuición de que las estructuras institucionales y legales de los <resultados políticos> no definen en modo alguno el <impacto> social y político de la política social? (...) ¿No será que la investigación sociológica sobre política social solo tiene como opción legítima exponer estos concretos mecanismos y condiciones de ejecución social de la planificación social estatal?. (Offe citado en Ciolli, 2019,p. 120)

La demanda de cooperación a la UdelaR fue un pedido específico que tenía dosis sustantivas de aplicabilidad: cómo resolver el proceso de focalización en el marco del PANES y la reforma de las AFAM, más que en aspectos comprensivos de la gestión política de la fuerza de trabajo empobrecida. Esta afirmación nos lleva a recuperar nuevamente la advertencia que hace Bourdieu (2012, p.82), pues comprender el campo científico como espacio de lucha supone romper con “una suerte de «reino de los fines» que no conocería otras leyes que de la concurrencia pura y perfecta de las ideas, infaliblemente marcada por la fuerza intrínseca de la idea verdadera”, y reparar que también en nombre de la ciencia, las nuevas tecnocracias consiguen legitimarse y validar sus proyectos.

Finalmente, la riqueza del análisis propuesto no se agota en el caso objeto de estudio, sino que dicha experiencia se inscribe en la comprensión de las formas que asumen las *interacciones* entre actores que responden a distintas escalas -local, regional e internacional-, y que en tanto portadores de recursos e intereses específicos producen y movilizan una *trayectoria* de circulación de saberes expertos, que potencialmente, podrán constituirse en saberes estatales.

## **Bibliografía**

Amarante, V. y Vigorito, A. (2012). *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2012). Las actividades realizadas por la Udelar: algunas experiencias, 27-38. En Amarante, V. y Vigorito, A. (comps) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Amarante, V. Rius, A. y Vigorito, A. (2010). La experiencia de la Universidad de la República y el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay en gestión de conocimiento, 112—116.

En Vanesa Weyrauch, Clara Richards y Julia D'Agostino *Aprendices, hacedores y maestros: manual para el monitoreo, la evaluación y la gestión de conocimiento de incidencia en políticas públicas*. 1a ed. — Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989—1992)*. Barcelona: Anagrama. Colección Argumentos.

Bourdieu, P. (2012). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba y Clave Intelectual.

Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* (152), 54—67.

Canzani, A. y Cancela, V. (2015). Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* (2), 53—86.

Carballo, Y. y Vecinday, L. (2019). El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada sobre el proceso de reforma del Estado. En Vecinday, L. y Bentura, P. (coord.) *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (81—105). Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), UdelaR.

Carballo, Y. (2018). La elaboración de política pública en los países periféricos y su diálogo con los organismos internacionales y el conocimiento especializado. Notas para su discusión desde el caso uruguayo. *Textos & Contextos* (17)2, 437 – 445.

Ciulli, V. (2019). *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003—2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» del Ministerio de Desarrollo Social*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Gallardo, J; Garcé, A; Ravecca, P (2009). De la coyuntura a la estructura: uso de la investigación social en las políticas públicas de Uruguay durante el gobierno de Tabaré Vazquez (2005—2009). En M. Esther Mancebo y P. Narbondo (Ed.), *Reformas del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO). Instituto de Ciencia Política—UdelaR. Uruguay: Fin de Siglo Editorial.

Garcé, A. (2000). Tres frases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1830—1989). En Garcé, A. y De Armas, G. (Ed.) *Técnicos y Política. Saber y Poder. Encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo* (pp.55—84). Uruguay, Montevideo: Ed. Trilce.

- Grassi, E. (2000). Procesos político—culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las «soluciones» propuestas: un repaso para pensar el futuro. *Revista Sociedad*, 16 (16), 49—80.
- Gioia de Melo y Vigorito, A. (2007). Elementos para la Reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay. En Organización Internacional del Trabajo (OIT) Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma. Santiago, Chile.
- Merklen, D. (2019). *¿Dónde se le gana a la pobreza?*. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/8/donde-se-le-gana-a-la-pobreza/>. (Acceso 2/05/2020).
- Midaglia, C. (2012). La perspectiva de la Udelar, 85—94. En Amarante, V. y Vigorito, A. (comps) Investigación y políticas sociales. *La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.
- Netto, J.P. (2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade*. (111), 413—429.
- Labat, J.P (2012). La perspectiva del Mides, 65—84. En Amarante, V. y Vigorito, A. (comps) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.
- Rius, A. (2012). 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?, 95—110. En Amarante, V. y Vigorito, A. (comps) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.
- Vecinday, L. (2020) Sistemas de información y prácticas de vigilancia en la protección social: controversias, tensiones y desafíos para el Trabajo Social. *Revista Plaza Pública*. (23), 8-75.
- Villegas Plá, M. (2015). Pensadores y pobreza. El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. *En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 71—102.

## Fuentes Documentales

Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2009). Balance y Perspectivas 2005—2009. Uruguay. CNPS—Presidencia de la República.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Plan de Equidad. Montevideo, IMPO, 2008.

Informe MIDES. (2013) Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. DINEM-MIDES. Montevideo. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X.

### **Páginas web**

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Disponible en <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>. Acceso, 20/04/21.