



DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El rol de la investigación en el ciclo de políticas sociales

Versión online



DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El rol de la investigación en el ciclo de políticas sociales

Este libro es resultado del Seminario Internacional “Democracia y Políticas Públicas”, realizado por el Instituto Social del MERCOSUR el día 18 de mayo de 2016, en Asunción de Paraguay.



Apoyo:

FOCEM
FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR



Instituto de Trabajo Social
Universidad Nacional de Asunción
República del Paraguay

© Instituto Social del MERCOSUR

Director Ejecutivo

Gabriel Toselli

Coordinación y compilación

Marcelo Setaro, María del Carmen García

Diagramación y diseño

Renan Schlup Xavier, Sergio Bogarin

Edición

Gabriel Toselli, Marcelo Setaro, María del Carmen García, Renan Schlup Xavier

Fotografías

Valerio Stopponi (Tapa), foto del 2° Concurso de Fotografía “Imágenes del MERCOSUR”, organizado por la Secretaría del MERCOSUR; Sergio Bogarin (evento)

Gestión Administrativa

Víctor Hugo Lezcano Escauriza, Guillermo Rojas

Colaboradores

Joan Protin, María Fé Gimenez

Instituto Social del MERCOSUR

Democracia y Políticas Públicas - El rol de la investigación en el Ciclo de Políticas Sociales. 2a ed. Asunción, 2016

146 páginas;

ISBN: 978-99967-52-05-6

Instituto Social del MERCOSUR

Avenida Santa Teresa 2763 c/Denis Roa

Asunción - Paraguay

Teléfonos: +595 21 614 909

www.ismercosur.org

La responsabilidad de la edición de este material es de entera responsabilidad del ISM, lo cual releva a los ponentes/panelistas de la responsabilidad en cualquier error involuntario que se pueda haber cometido en el armado de este texto. Todos los derechos reservados. *Versión online*

Instituto Social del MERCOSUR

Director Ejecutivo

Gabriel Toselli

Departamento de Administración y Finanzas

Víctor Hugo Lezcano Escauriza

Departamento de Comunicación

Renan Schlup Xavier

Departamento de Investigación y Gestión de la Información

Marcelo Setaro Montes de Oca

Técnica en Investigación

María del Carmen García Agüero

Índice

Presentación	
<i>Por Gabriel Toselli</i>	11
La Academia y la Política	
<i>Por Norma Benítez</i>	15
Democracia y Políticas Públicas	
<i>La visión de representantes del MERCOSUR</i>	19
CAPÍTULO 1. La relación entre políticos y técnicos - La importancia de la investigación en el ciclo de políticas.....	29
1.1 Conocimiento y asesoría para la formulación de políticas en procesos de negociación de la integración regional	
<i>Ponencia de Félix Peña</i>	31
1.2 El papel del conocimiento en la innovación de las políticas públicas para el desarrollo - El Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay 2030	
<i>Ponencia de José Molinas</i>	35
1.3 Creación de conocimiento y formulación de políticas - El caso de la Universidad Nacional de Asunción	
<i>Ponencia de Héctor Rojas</i>	41
1.4 Hacia políticas sociales sustentables y fundadas en evidencias - Un recuento de los procesos llevados adelante por la Secretaría de Acción Social	
<i>Ponencia de Laura Barrios</i>	45
CAPÍTULO 2. El rol de los organismos de producción de conocimiento en la formulación e implementación de Políticas Sociales - Experiencias nacionales y regionales	53
2.1 Las políticas de generación de conocimientos para las políticas	

públicas - La experiencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) <i>Ponencia de Idelin Molinas Vegas</i>	55
2.2 La coordinación interinstitucional y la generación de información en la gestión de las políticas sociales - La experiencia de la Unidad Técnica del Gabinete de Social (GS) <i>Ponencia de Mirta Denis</i>	60
2.3 Generación de conocimientos sobre políticas públicas en América Latina - La experiencia de la División de Desarrollo Social de la CEPAL <i>Ponencia de Rodrigo Martínez Concha</i>	66
CAPÍTULO 3. La investigación en la construcción de políticas públicas en el MERCOSUR - Experiencias temáticas regionales	75
3.1 Políticas Públicas Regionales: el rol del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR <i>Ponencia de Javier Palummo</i>	77
3.2 Políticas Públicas regionales: el rol del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR <i>Ponencia de Marcus Maurer de Salles</i>	80
3.3 Políticas Públicas regionales: el rol de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR <i>Ponencia de Mariana Vázquez</i>	83
3.4 Políticas Públicas regionales: el rol del Instituto Social del MERCOSUR <i>Ponencia de Marcelo Setaro</i>	87
CAPÍTULO 4. Las áreas estatales de investigación social y su rol en el ciclo de las políticas sociales - Capacidades institucionales y experiencias exitosas	91
4.1 Integralidad en las políticas y capacidades de coordinación - La experiencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina <i>Ponencia de Gabriela Agosto</i>	93

4.2 La experiencia de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil <i>Ponencia de Daniel Plech Garcia</i>	100
4.3 El área de investigación de la Secretaría de Acción Social de Paraguay <i>Ponencia de Cinthia Paola Arrúa</i>	106
4.4 La experiencia de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay <i>Ponencia de Juan Pablo Labat</i>	111
4.5 La experiencia del área de investigación social de la Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones de Venezuela <i>Ponencia de Sandino Marcano</i>	120
CONCLUSIONES	127
5.1 Apuntes y comentarios sobre la mesa “El rol de los organismos de producción de conocimiento, en la formulación e implementación de Políticas Sociales - Experiencias nacionales y regionales” <i>La visión de la Prof. Norma Benítez</i>	129
5.2 La institucionalidad del MERCOSUR y su importancia para la Presidencia <i>Pro Tempore</i> de Uruguay <i>Comentarios de Pedro Schinca</i>	131
5.3 Apuntes y comentarios sobre la mesa “Las áreas estatales de investigación social y su rol en el ciclo de las políticas sociales - Capacidades institucionales y experiencias exitosas” <i>La visión del Prof. José Manuel Silvero</i>	134
5.4 Una mirada general sobre los principales tópicos del Seminario “Democracia y Políticas Públicas” <i>La visión de la Prof. Magdalena Rivarola</i>	135
5.5 Clausura del Seminario Internacional Democracia y Políticas Públicas <i>Palabras del Director Ejecutivo del ISM Gabriel Toselli</i>	138

Presentación

Por Gabriel Toselli
Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR

El presente libro recoge los principales resultados del Seminario Internacional “Democracia y Políticas Públicas - El rol de la investigación en el ciclo de las Políticas Sociales”. El Seminario fue una actividad de carácter abierto, dirigida a toda la comunidad involucrada e interesada en el campo de las Políticas Sociales. La actividad se desarrolló en un espacio que favoreció una amplia convocatoria de público, como es el Anfiteatro Argentino de la Embajada Argentina en Paraguay, en la ciudad de Asunción.

Organizado por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Seminario contó con el apoyo de diversas instituciones: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Paraguay (CONACYT), que acreditó el interés científico de la actividad; la Embajada de Argentina en Paraguay, facilitando sus cómodas instalaciones y apoyo logístico; la Universidad Nacional de Asunción (UNA), a través del apoyo de su Instituto de Trabajo Social (ITS), que respaldó académicamente los certificados emitidos, y la Secretaría de Acción Social (SAS) de Paraguay, en todas las actividades preparatorias.

El ISM propuso a través de este Seminario fomentar el diálogo y reflexión entre actores académicos, políticos y técnicos sobre la importancia de la investigación y generación de conocimientos aplicados al ciclo de elaboración de las políticas sociales. El encuentro profundizó en el análisis del papel que juegan las áreas de investigación estatales, tanto en el diseño de políticas públicas, como en su rol articulador entre centros académicos de producción de conocimiento y tomadores de decisión política (*policy-makers*). Esta relación es un punto crítico para la adecuada comprensión del funcionamiento de las democracias y de la calidad de las políticas públicas que éstas ofrecen a la ciudadanía.

El Seminario se organizó sobre diversas ponencias, realizadas por actores altamente calificados, representativos de los cinco Estados Parte del MERCOSUR, además de la participación de organismos internacionales especializados en la

temática. En base a esos aportes, el ISM editó esta publicación institucional sobre la temática, con las diversas perspectivas políticas, académicas y técnicas que brindaron estos especialistas. La edición recibió apoyo del Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción.

El Seminario fue dirigido a gestores públicos de la región, investigadores de la temática, y universidades públicas y privadas vinculadas a la formación de gestores públicos. También se contó con la participación masiva de estudiantes de grado y posgrado en las formaciones de ciencias sociales y políticas públicas. El ISM convocó también a la ciudadanía en general, para ser parte de estas discusiones, actores fundamentales para el funcionamiento democrático de la región.

El libro recoge los principales lineamientos expresados por los panelistas invitados a este evento. Se trató de respetar al máximo la estructura de los contenidos transmitidos por los mismos, tomando como referencia sus presentaciones orales y gráficas (plantillas y documentos presentados). Se tomó como referencia la desgrabación de las ponencias, registradas mediante soporte audiovisual, y los registros realizados por los integrantes del ISM.

El libro se estructura de la siguiente manera: En primer lugar las palabras de apertura al Seminario el cual contó con las intervenciones de autoridades de los países miembros del MERCOSUR, tales como Eduardo Zuain, Embajador de la República Argentina en Paraguay; Florisvaldo Fier “Dr. Rosinha”, Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM); Ariel Rusiñol, Ministro Consejero de Embajada de la República Oriental del Uruguay en Paraguay, en calidad de Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, y Gabriel Toselli, Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR.

En segundo lugar, las exposiciones realizadas sobre el tema “La relación entre políticos y técnicos: la importancia de la investigación en el ciclo de políticas”, el cual contó con la participación de políticos y técnicos, quienes relataron su experiencia en destacados procesos de elaboración de políticas públicas. Esta mesa estuvo integrada por José Molinas Vega, Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) del Paraguay; Laura Barrios, Directora de Diseño y Planificación de la Secretaría de Acción Social de Paraguay; Héctor Rojas, Vicerrector de la Universidad Nacional de Asunción; Félix Peña, Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC y Director de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), de Argentina. Y la participación de Gabriel Toselli, Director Ejecutivo del ISM, como moderador y comentarista.

En tercer lugar se exponen las presentaciones realizadas en torno al tema “El rol de los organismos de producción de conocimiento en la formulación e implementación de políticas sociales: experiencias nacionales y regionales”. La misma contó con la presencia de Idelin Molinas Vega, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Mirta Denis, Directora Ejecutiva de Unidad Técnica del Gabinete Social (GS) de Paraguay; Rodrigo Martínez Concha, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La mesa fue moderada y comentada por la Profesora Norma Benítez, del Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción.

En cuarto lugar, se exponen las presentaciones realizadas en torno a “La investigación en la construcción de políticas públicas en el MERCOSUR - experiencias temáticas regionales”. El panel fue integrado por Javier Palummo, Jefe del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH); Marcus Maurer de Salles, Asesor Técnico del Sector de Asesoría Técnica (SAT) de la Secretaría del MERCOSUR; Mariana Vázquez, Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS); Marcelo Setaro, Jefe del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto Social del MERCOSUR. El moderador y comentarista de esta mesa fue Pedro Schinca, Director de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES).

Por último, y como una de las mesas principales del evento, se desarrolló la Mesa denominada “Las áreas estatales de investigación social y su rol en el ciclo de las políticas sociales: capacidades institucionales y experiencias exitosas”. La mesa contó con la presencia de Gabriela Agosto, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS); Daniel Plech Garcia, de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDS) de Brasil; Cinthia Paola Arrúa, Directora de Investigación y Difusión de la Secretaría de Acción Social de Paraguay; Juan Pablo Labat, Director Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES); Sandino Marcano, Director General de Información e Indicadores Sectoriales de la Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones de Venezuela. La mesa fue moderada y comentada por el Profesor Juan Manuel Silvero, del Centro de Posgrados de la Universidad Nacional de Asunción.

En el cierre de la jornada, se desarrolló la intervención de la Dra. Magdalena Rivarola Franco, Docente de la Universidad Nacional de Asunción y de la Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y ex Directora Ejecutiva del ISM durante el período 2009-2011, quien, acompañada por Gabriel Toselli, Director Ejecutivo de Instituto Social del MERCOSUR, compartieron sus impresiones sobre la actividad, a la manera de conclusiones generales del Seminario.

El Instituto Social del MERCOSUR (ISM) es un organismo dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, de carácter técnico, dedicado a la investigación, promoción, intercambio y fortalecimiento de las políticas y acciones de carácter social a nivel regional. Nace en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS) y es creado en el año 2007, por Decisión N° 03/07 del Consejo de Mercado Común (CMC).

El ISM tiene como objetivo contribuir a la consolidación de la dimensión social como eje central del proceso de integración del MERCOSUR, así como contribuir al fortalecimiento de las políticas sociales nacionales y regionales que efectivamente disminuyan las asimetrías entre los Estados Parte, mediante la generación de información técnica y fundada en evidencia que pueda orientar y fortalecer las políticas implementadas y la toma de decisión en materia social.

En este contexto, el ISM, a pesar de ser una instancia de carácter gubernamental, se constituye en una instancia que pertenece a los pueblos del MERCOSUR. Por ende, tiene la importancia y urgente misión de convertirse en una institución activa y eficaz, que genere resultados útiles y fundados en evidencia, que permita la construcción de un MERCOSUR más igual y equitativo.

La Academia y la Política

Por Norma Benítez

Directora General del Instituto de Trabajo Social de la
Universidad Nacional de Asunción

Los países de la región tienen características similares, pero a la vez presentan diferencias entre unos y otros. De igual modo las respuestas que se han dado desde el Estado en la lucha contra la pobreza y la implementación de otras políticas sociales han sido diversas y variadas, en muchos de los casos han estado caracterizadas por ser focalizadas, sectorializadas y con acciones aun de corto alcance. Por tanto, el cumplimiento de los derechos sociales de las personas sigue presentado fuertes déficits. Ante este desafío, los procesos democráticos en curso obligan a los Estados a generar procesos de discusión y análisis entre todos los actores de la sociedad sobre el ciclo de políticas públicas, entendiendo que este proceso implica la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas.

Este Seminario, sin duda, ha aportado a generar puentes comunicacionales entre la Academia, las instancias políticas tomadoras de decisiones y los equipos técnicos, como operadores de las mismas. En ese sentido, un actor clave en este proceso es la participación de las comunidades, quienes no solo deberían aportar ofreciendo información sobre sus necesidades, sino como protagonistas en el desarrollo de sus propias vidas.

En este texto se verá que el Seminario ha posibilitado considerar marcos comunes de comprensión de la temática, así como socializar los distintos tipos de gestión e intención del tipo de democracia a la cual se está apuntando y en consecuencia el tipo de políticas sociales que está siendo impulsada, entendiendo a estas como instrumentos políticos dirigidos a incidir sobre diferentes aspectos de la vida de las personas.

Por otro lado, en este encuentro se ha reconocido que el desarrollo de la investigación realizada en la Academia "es de puertas para dentro", aunque se ha mencionado que existe una tendencia en aumento de investigaciones que

ofrezcan conocimiento de la realidad, que generen recomendaciones oportunas a ser aplicadas con vistas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas. El acercamiento de la Academia con las necesidades de la sociedad todavía sigue siendo un gran desafío, tanto para ofrecer información sobre la vida misma de las personas, así como espacio de debates e intercambios críticos sobre las políticas sociales en el cual puedan confluir las instancias políticas tomadoras de decisiones y la Academia con propuestas con bases científicas fundadas.

En este sentido, es importante recalcar que las políticas sociales no pueden ser analizadas y ejecutadas solo desde las necesidades que presentan las personas por sus condiciones de pobreza, debido a que estas miradas las ubica en una posición de dependencia, victimizándola, asumiéndose una atención desde la perspectiva de clientela y tutelaje de sus vidas, cuando éstas personas son resultantes de un sistema económico fuertemente excluyente. De allí, el desafío está puesto en una comprensión de las políticas sociales desde la mirada interdisciplinaria, compleja en donde la Academia puede dar sustantivos aportes para su comprensión. Esta idea de políticas sociales desde una perspectiva de desarrollo integral de los seres humanos, necesita el desarrollo de investigaciones que no solo ofrezcan indicadores cuantitativos sino también cualitativos sobre la población, que considere diferentes dimensiones de la vida de las personas, como procedencia, grupo etario, sexo, grupo étnico, u otras categorías culturales, entre otras. Esto, en última instancia, que reconozcan las necesidades integrales de las poblaciones a las cuales va dirigida. En ese sentido, cabe resaltar que en este Seminario se han observado experiencias alentadoras al respecto no obstante es importante recalcar que las políticas sociales, al constituirse en políticas de Estado, requiere la asignación de presupuestos acordes que permitan garantizar todos los derechos humanos de las personas, para vivir y desenvolverse con dignidad. Además, debe incluir la activa participación de la sociedad, lo cual requiere del desarrollo de una ciudadanía activa y cociente como sujetos de derechos.

Las presentaciones dan cuenta de la existencia de experiencias positivas en ese sentido a la vez que identifica los espacios que aun deben ser llenados en el ciclo de la política, se han presenciado cúmulos de información disponibles en cada una de las instituciones, y de intenciones e intereses por establecer la integración tanto nacional como regional. Es por esto la importancia de generar estos espacios de encuentros de manera permanente y sistemática, para cuya implementación el Instituto Social del MERCOSUR es un actor clave.



Democracia y Políticas Públicas

La visión de representantes del MERCOSUR

Ariel Rusiñol - Ministro Encargado de Negocios de la Embajada de la República Oriental del Uruguay en Paraguay

Gabriel Toselli - Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR

Eduardo Zuain - Embajador de la República Argentina en Paraguay

Florisvaldo Fier - Alto Representante General del MERCOSUR

La ceremonia de apertura del Seminario Internacional “Democracia y Políticas Públicas” contó con las palabras de bienvenida de las autoridades del MERCOSUR. Participaron, de acuerdo al orden de intervención, Eduardo Zuain, Embajador de la República de Argentina en Paraguay; Ariel Rusiñol, Ministro Encargado de Negocios de la Embajada de la República Oriental de Uruguay en Paraguay; Florisvaldo Fier, Alto Representante General del MERCOSUR, y Gabriel Toselli, Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR.

El Embajador de Argentina Eduardo Zuain – en calidad de anfitrión – dio la bienvenida a los panelistas y asistentes y felicitó al ISM por la realización de este Seminario. Resaltó la importancia de la construcción de una mirada común, que sea capaz de englobar la rica diversidad del MERCOSUR. Según él, el diálogo abierto, franco y fraterno es la base necesaria para la construcción de una mirada a largo plazo, que dé sustento al proyecto colectivo de la integración regional. “Por eso, encuentros de este tipo, que buscan fomentar la reflexión científica sobre los procesos de formulación de políticas públicas en la integración, son un aporte imprescindible”, dijo.

Ámbitos como el presente contribuyen a avanzar en las cuestiones más importantes. Por ejemplo, la importancia de avanzar en el camino de la integración, construyendo una unión más perfecta; o el esfuerzo de hacer confluir las agendas del desarrollo nacional, local, con el desarrollo más amplio del bloque. Porque no solo nos importa crear más riqueza, sino también mejorar la distribución de la misma, de una manera justa, poniendo en el centro el valor del trabajo de nuestros pueblos.

Por eso, estos diálogos deben contribuir a la relación dialéctica de los procesos nacionales y regionales, en un camino de ida y vuelta constante. Ampliando las miradas restringidas sobre el comercio y el crecimiento económico, para privilegiar la reflexión sobre los procesos de desarrollo inclusivo e integrador. Así, estas jornadas son un espacio fundamental, en la que el encuentro entre autoridades políticas, científicos e intelectuales, puede contribuir a enriquecer nuestra mirada sobre el proceso integrador. Desde la libertad de la imaginación y la capacidad del conocimiento, edificar nuestros sueños del proceso integrador.

Posteriormente, el Ministro Ariel Rusiñol aportó algunas reflexiones en torno al marco estructural e institucional que, desde su visión, fundamentan la importancia del Seminario. En primer lugar, destacó el compromiso de su país con los procesos de integración, en donde la política exterior se sustenta en una visión de Estado, que trata de superar las visiones meramente partidistas. Según él, “la política exterior de integración regional, nuestra pertenencia y permanencia al acuerdo jurídico del MERCOSUR, es una cuestión de Estado”.

Resulta claro que el Tratado de Asunción es la pieza jurídica que crea el MERCOSUR. Pero a este importante marco jurídico se le superpone una realidad sociológica y cultural preexistente. Para algunos sociólogos, las fronteras han sido y son lugares de encuentro, de movilidad histórica de nuestros pueblos, definiendo realidades transfronterizas, mujeres y hombres de la frontera con una visión peculiar. Y esto genera un sustrato fundamental al fenómeno de la integración en el MERCOSUR.

El Tratado de Asunción se funda en esa realidad sociológica preexistente, y además en los principios básicos del Derecho. Esto es, los principios de bona fides y de la pacta sunt servanda. Los tratados son hechos para ser cumplidos, y mientras los mismos no sean denunciados, deben ser respetados por las partes. Por ello, como decimos siempre en mi país bajo el principio de “más y mejor MERCOSUR”, nuestra obligación es la de tratar de perfeccionar constantemente este acuerdo.

Por último, el Ministro Rusiñol felicitó al ISM por organizar esta actividad:

La investigación sobre políticas sociales, el desarrollo de modelos de aplicación a nuestro marco regional, son reflexiones necesarias que establecen bases comunes en la comunicación, que facilitarán el cumplimiento de nuestras metas comunes. El desarrollo de una mirada prospectiva, técnicamente fundamentada, debe ser nuestra base para perfeccionar la integración. Esperamos ese aporte del ISM: una visión prospectiva sobre la “cuestión social”, fomentando el diseño de políticas públicas que pongan en el centro la cuestión del desarrollo sostenible en nuestra región. Para que el crecimiento económico esté orientado a nuestra finalidad, que es el desarrollo humano integrado e integral.

Seguidamente, Florisvaldo Fier, el Alto Representante General del MERCOSUR transmitió sus felicitaciones al ISM por la realización de Seminario. El ARGM compartió con el auditorio sus reflexiones sobre el pasado, como una forma de comprender el presente y establecer una mirada prospectiva sobre el futuro del bloque.

Se cumplen 40 años de la creación del Plan Cóndor, en donde la integración estuvo marcada por el signo de la represión. En la vida de las personas, 40 años es mucho, pero para el proceso de integración no es nada. Hace 30 años fue la Declaración de Foz de Iguazú, una declaración muy importante, donde se desarrollan cinco

puntos importantes sobre economía, pero ni un punto con respecto a ciudadanía y los derechos humanos.

Si observamos el proceso de integración regional, vemos que la cuestión económica logró avanzar de manera decidida, aún con nuestras economías asimétricas, diversas, en un bloque intergubernamental, que no es supranacional. Desde que fue creado el MERCOSUR, antes de profundizarse la crisis económica y comercial en el mundo, el comercio intra-bloque creció 10 veces respecto a 1991. Pero si observamos el Estatuto de la Ciudadanía, también vemos avances importantes. Corresponde al Alto Representante hacer el seguimiento de este instrumento a través del cual se verifican avances en cuanto a derecho de residencia, derecho de vivir, derecho de previsión social. La Declaración Socio-Laboral también es importante, considerando que es una construcción entre cinco estados, con sus sectores de trabajadores y empresarios. Recientemente se analizó el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) en relación con el Estatuto de Ciudadanía y también se está iniciando un proceso de convergencia entre UNASUR y MERCOSUR, donde también se verifican avances. A nivel de la Educación, a pesar de las críticas, también se aprecian avances fundamentales, con el reconocimiento de diplomas de nivel primario, secundario y de diplomas universitarios con el ARCOSUR.

Para el ARGM, aunque se tenga una sensación de crisis económica y política, se aprecian avances importantes en la región. En este sentido, indicó que este Seminario del ISM es “una oportunidad más para avanzar, una posibilidad de apreciar lo realizado y lo que falta por hacer”.

Muchos piensan que MERCOSUR, un espacio intergubernamental, es más lento en sus decisiones que la Unión Europea, que es un espacio supranacional. Sin embargo, en el MERCOSUR la decisión popular es más respetada que en la Unión Europea, que impone sus decisiones en países como Grecia. Eso no pasa en el MERCOSUR, donde las decisiones se procesan por consenso, lo cual es más lento, pero le garantiza una mayor legitimidad.

Para el ARGM, todavía falta impulsar un plan estratégico para la región, para lo cual se requiere consensos políticos. Las propuestas de trabajo del 2004 al 2006, que fueron interrumpidos por la crisis global del 2007-2008, colocaron temas importantes, como Estatuto de la Ciudadanía y la integración productiva. Según Fier, esas tareas no tienen fecha de cierre y este Seminario es muy importante para discutir todos estos aspectos. “Felicitó al Instituto, por su capacidad de reinventarse, porque es necesario reconocer que el Instituto estaba en crisis. Esto nos muestra la capacidad del MERCOSUR para avanzar, principalmente avanzar con la participación de la sociedad civil organizada”, mencionó.

Por último, el ARGM destacó su deseo de haber contado con la presencia de mujeres en la presente mesa, indicando que es una responsabilidad de todos los hombres combatir el machismo en todas sus formas, generando oportunidades para la participación de las mujeres.

En el cierre del panel de bienvenida, el Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR, Gabriel Toselli, saludó al público presente y destacó la calificada asistencia al Seminario internacional. Subrayó el papel de la nueva agenda de trabajo del ISM, el cual apuesta a convertirse en un organismo de referencia en materia de generación de conocimientos aplicados a la formulación de políticas sociales en el MERCOSUR. El ISM apunta al desarrollo de acciones concretas, para la transformación de una realidad compleja, que necesita de un abordaje integral, científicamente fundamentado, con mirada regional. Recalcó que durante su gestión el ISM buscará que los procesos de investigación y generación de conocimientos apoyen a los tomadores de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, en aquellos ámbitos que hacen a la política social del MERCOSUR.

Señaló que el Instituto establecerá un vínculo de cooperación técnica con las diversas instancias regionales y autoridades sociales de los países miembros del bloque, construyendo las sinergias que contribuyan a solucionar los problemas sociales comunes del MERCOSUR.

Todo el equipo del Instituto trabajará bajo la lógica de que el dialogo entre investigación y políticas públicas debe tener un fin transformador, en el que la investigación debe ejecutarse en tiempo

real, aterrizados a la realidad social del bloque. El Instituto Social y las personas que lo integran están comprometidos en la transformación social del MERCOSUR, mediante la promoción y desarrollo de nuestros países y de la región como un todo.

El Instituto puede lograr esto si cuenta con la participación activa de los países, que son quienes hacen a la dirección política del organismo. También es preciso involucrar a las universidades nacionales y altos centros de investigación, para interpelar la realidad y que la investigación produzca el conocimiento que requerimos para impulsar la transformación social.

Toselli indicó que la agenda de investigación del ISM se construye en base a las necesidades políticas reales de la región, fortaleciendo la vinculación entre los espacios de investigación y decisión. “La intención del ISM es poner el conocimiento al servicio de una política eficaz, que de repuesta a los problemas sociales en la región, con producciones intelectuales con significación política, que se traduzcan en intervenciones concretas”, dijo.

Para el Director Ejecutivo, la relación entre investigación, Ciencias Sociales y formulación de políticas públicas, exige tomar en cuenta diferentes representaciones sociales, que permitan reflexionar sobre la realidad social, construyendo instancias y herramientas para la acción transformadora. En este marco, indica que la agenda de trabajo del Instituto debe contribuir especialmente a fortalecer las capacidades de la institucionalidad social del Paraguay, como país sede del Instituto.

En el cierre de su presentación, el Director del ISM agradeció especialmente a las instituciones que apoyaron al Instituto en la organización del Seminario: a la Embajada de Argentina en Paraguay, y en especial a su Embajador, por brindar el espacio para el desarrollo del Seminario; al Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, en calidad de Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, en el sector social, por su apoyo político; a la Secretaría de Acción de Paraguay (SAS) y al Ministro Héctor Cárdenas en particular, por su acompañamiento; a la Universidad Nacional de Asunción y su Instituto de Trabajo Social, por su apoyo académico, y finalmente, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Paraguay, que declaró de interés científico a esta actividad.

El Director Ejecutivo reiteró su deseo de que el encuentro contribuya a superar la tensión, la brecha existente entre la producción de conocimientos y la construcción de políticas públicas. Marcó la importancia del trabajo colectivo, con respeto y apoyo mutuo. Recordó que el propósito que impulsa el ISM no es el conocimiento por sí mismo, sino el conocimiento que permita desarrollar mejores herramientas, mejores políticas para garantizar, a cada hombre y a cada mujer, mayor bienestar y mayor inclusión. Concluyó, haciéndose eco de la expresión que utilizan los pueblos andinos, señalando que lo que motiva el trabajo es garantizar a cada uno de los mercosureños y mercosureñas un “Buen Vivir”.



CAPÍTULO 1

La relación entre políticos y técnicos - la importancia de la investigación en el ciclo de políticas

José Molinas - *Ministro de la Sec. Técnica de Planificación del Paraguay*

Laura Barrios - *Directora de Diseño y Planificación de la Secretaría de Acción Social*

Héctor Rojas - *Vicerrector de la Universidad Nacional de Asunción*

Félix Peña - *Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC*

1.1 Conocimiento y asesoría para la formulación de políticas en procesos de negociación de la integración regional

Ponencia de Félix Peña

El Profesor Félix Peña inició su disertación señalando que los procesos de integración regional hoy están casi totalmente monopolizados por las discusiones relativas a las negociaciones comerciales. Indicó que esa es la parte más visible de la discusión, pero en verdad esas negociaciones tienen un carácter político más amplio y profundo que las meras relaciones comerciales.

El comercio es un tema muy amplio, porque está vinculado con el trabajo, con el empleo, con el bienestar de la gente. Por lo tanto, cuando se habla de negociaciones comerciales, se tocan cosas que hacen a la estructura actual y futura de nuestras sociedades.

Cada vez más se observa, no solamente en nuestra región sino también a nivel global, un cierto mal humor de la gente respecto a estos procesos. Las personas se sienten muchas veces indignadas, porque sienten que sus necesidades no se reflejan en este campo de la negociación internacional. Observan estos procesos como el juego entre ciertas elites, que hacen transacciones con otras elites, sin nunca escuchar o considerar a las necesidades de la gente común.

En este problema, quienes están en el campo de la reflexión académica, pueden contribuir a conectar las expectativas de los ciudadanos con los que están en la acción. Pueden contribuir a que los ciudadanos sientan que sus demandas se reflejan en el resultado de las negociaciones. Destaco, como ejemplo, el caso de una de las negociaciones más emblemáticas realizadas en los últimos tiempos en el plano global. El acuerdo *Trans-Pacific Partnership* (Asociación Transpacífico, TPP) creó un gran revuelo, dado que fue firmado en total secreto. Los detalles de las negociaciones eran conocidos únicamente por quienes participaban de

las mismas. Después de firmado el texto, mucha gente reaccionó y buscó saber por qué se firmó sin participación y sin consulta ciudadana. Éste sería un buen ejemplo de lo que se debe evitar en el MERCOSUR.

Se vive en un mundo cada vez más interconectado. Por ello, los procesos de integración deben reciclarse las 24 horas del día, porque éstos son procesos permanentes, no son construcciones que puedan darse por terminadas en algún momento. Esto requiere de una gran integración entre quienes están en el campo de la acción, en la negociación permanente, diseñando soluciones alternativas a problemas novedosos, y por otra parte quienes están en el campo de la reflexión.

Existen diversas razones respecto a la importancia de la participación social en las negociaciones internacionales. Por ejemplo, cuando se habla de políticas de aranceles, no se negocian solamente aranceles, sino que se negocian muchas cosas más. Se negocia la estructura y funcionamiento de las economías nacionales, su sistema de seguridad social, el sistema de protección al medio ambiente, cosas diversas que hacen a la calidad de vida futura de la ciudadanía. Entonces, eso lleva a que la gente sienta que si se negocia su futuro, entonces se tiene derecho a participar y a conocer todo lo que se está discutiendo. Se debe terminar la vieja tradición de que los acuerdos no se difunden antes de que sean sellados y firmados. Es por esto que la mayoría de la gente está de mal humor, en particular los jóvenes, quienes no aceptan que toda esa información no pueda estar accesible en internet.

Las negociaciones se han vuelto más complejas, porque el mundo es más complejo, más dinámico. Lo que se logra comprender hoy con dificultad, resulta que a la mañana siguiente, el nuevo diario del día puede marcar una situación totalmente novedosa, muy difícil de comprender. La situación en los países cambia demasiado rápido - en la economía, tecnología, ventajas competitivas, relaciones internacionales. Es necesario estar las 24 horas del día con las antenas desplegadas, observando lo que pasa, para poder entender el mundo. Este también es un gran problema, que hace que la gente se irrite, porque no logra entender qué sucede en el mundo que los rodea.

Considerando toda esta complejidad del mundo y del mundo de las negociaciones internacionales, se destacan al menos tres campos en que puede ser útil a la interacción entre políticos y técnicos Sólo de esta forma se pueden construir decisiones de mejor calidad, que satisfagan los mejores estándares.

En primer lugar en el campo gubernamental se requiere de equipos que estén procesando permanentemente lo que está sucediendo, analizando los temas en función de la agenda política nacional. Es necesario revalorizar el pensamiento estratégico, la capacidad de pensar y posicionarse en función de este mundo dinámico. El mundo de hoy no es igual al del pasado. El pensamiento estratégico debe ser un pensamiento *online*, que pueda ser compartido rápidamente con quienes estén en el campo de batalla, con quienes están en el campo negociando los asuntos más importantes.

En segundo lugar, señalar que el campo de la reflexión debe ayudar a quien está en el campo de la acción, para ayudarlo a comprender el precedente inmediato. Muchas veces el político queda atado a dogmas que son poco útiles. Pero los precedentes están para facilitar y ordenar el análisis. Menciono como ejemplo a los europeos, que pueden dar una definición de lo que es una unión aduanera y la complejidad de su construcción. Pero esta es una experiencia única, diferente a la del MERCOSUR. Por tanto, se debe trabajar continuamente los conceptos y paradigmas, para lograr adaptarlos a la propia realidad de una manera productiva.

El tercer desafío lo planteo en el campo del pensamiento. Cada vez más se necesita contar con opciones diversas para negociar, para poder afrontar los distintos problemas que se presentan durante una negociación. Eso es algo muy difícil cuando quien está del otro lado negociando tiene una receta única, un modelo único de cómo hacer las cosas. El dogmatismo excesivo muchas veces limita nuestras capacidades de diseñar respuestas innovadoras frente a los problemas.

Por último, es importante tener bien claro en qué momentos puede ser más útil la asesoría para quien está en el campo de acción. Se debe comprender en qué momento los consejos, las opiniones, los conocimientos de quien está en el campo del pensamiento son más provechosos. El que está en el campo de acción, preparando sus negociaciones comerciales internacionales, requiere diálogo previo con el campo de la reflexión, para aclarar algunas preguntas básicas: ¿Me conviene negociar? ¿Vale la pena negociar? ¿Debemos negociar frente a estos costos?

Las respuestas a estas preguntas dependen de los equilibrios en relaciones de poder. Reconocer quienes están negociando, valorando los márgenes de maniobra en cada parte. Esas preguntas tienen diferentes respuestas, que además pueden ir cambiando con el paso del tiempo (días, meses). Por eso, el que está en el campo de batalla tiene que hablar con su gente, estar conectado con la ciudadanía

a la que representa. Explicar, ayudar a entender, acompañar a los negociadores, ese es un rol importante de quienes están en la reflexión.

El asesor profesional debe aportar una visión diferenciada, que enriquezca la mirada del político y lo ayude a valorar el día después de las negociaciones. Menciono como ejemplos lo que se ha hecho con el TPP, lo que se está haciendo entre los países del Pacífico y los países del MERCOSUR, lo que se está haciendo con la Unión Europea particularmente. Quizás el día de mañana con Estados Unidos, con Japón y China. No hay límites en el mundo respecto a con quienes se puede negociar, pero la pregunta central se mantiene: ¿Cómo nos preparamos para el día después de que logramos cerrar un acuerdo?

Esto es un tema crítico. Por ejemplo, el caso de la negociación entre Chile y Unión Europea. Existieron muchas dificultades con los negociadores de los países. Existía mucha tensión durante la negociación, pero no se previó el después, las tensiones del mañana. Por ello es importante reiterar que, el punto clave es como preparar al sector empresarial y al sector sindical para manejar el día después de las negociaciones. Es necesario incluir en las negociaciones los elementos que permitan gestionar el día después, para evitar que los problemas se vuelvan enormes. Esto es necesario tenerlo muy presente al momento de negociar: estar preparado para el día después.

En esta línea podemos mencionar como ejemplo un informe técnico sobre desarrollo industrial de Brasil que, entre otras cosas, señala que los acuerdos negociados en el MERCOSUR deben incluir “cláusulas de escape”. El informe subraya que los procesos de negociación deben considerar de manera simultánea los mecanismos de reconversión industrial y de financiamiento, que deben acompañar a la reconversión productiva que provocarán los acuerdos. El informe marca también que la Unión Europea previó estas cosas en sus negociaciones con los países de Europa del Este y Central, en el proceso de incorporación de éstos a la Unión Europea. Como conclusión, señalar que estas cosas son las que preparan a los países para el día después y eso debe ser parte siempre en las negociaciones.

Para finalizar, es fundamental volver a resaltar que la interacción entre el político y el técnico es central. Los insumos aportados por la reflexión seria y sistemática son muy valiosos para preparar a los países, para lograr una inserción positiva de ellos en este mundo tan dinámico. Por eso, vale la pena saludar y felicitar esta invitación del Instituto Social del MERCOSUR para pensar y reflexionar sobre el futuro, a partir de los insumos que genera la investigación sobre políticas.

1.2 El papel del conocimiento en la innovación de las políticas públicas para el desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay 2030

Ponencia de José Molinas Vega

El Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), José Molinas Vega, ponderó especialmente la exposición del Profesor Peña, marcando la importancia de diferenciar entre procesos de asesoría y asistencia técnica puntuales, con la investigación en un sentido más amplio y permanente. Desde su visión, el Seminario trata sobre la importancia de la investigación en el ciclo de políticas, donde la investigación es algo más complejo que la asesoría o el dialogo político técnico permanente. Argumentó que el enfoque brindado por el Profesor Félix Peña se concentró en el elemento de dialogo y asesoría, mientras que el Ministro se centraría en el elemento de investigación. En tal dirección, advirtió que el ciclo de producción de conocimiento tiene otros ritmos y requerimientos que son precisos de tener en cuenta.

El político debe dialogar con los técnicos todo el tiempo. Pero el técnico, el académico, no está investigando todo el tiempo sobre las cuestiones que preocupan al político para darle un producto de investigación en el momento requerido. Para clarificar este punto, señalo que el proceso de investigación se rige por reglas y tiempos diferentes a los que rigen el proceso político. Por ejemplo, en el campo de la investigación científica, un estándar de calidad aceptado es la publicación de conocimientos en revistas evaluadas por pares. Ese es un criterio habitual para definir la producción científica de calidad, que tiene sus tiempos y sus momentos. En el contexto de la formulación de políticas públicas se requieren conocimientos de calidad, pero los tiempos, las necesidades de dar respuestas políticas concretas, son bien diferentes a los del mundo académico. Es necesario tener presente esto a la hora de valorar las diferencias entre estos dos mundos.

La exposición se centra sobre el caso de Paraguay y el proceso de tránsito del Paraguay de hoy hacia el Paraguay que podría ser en el 2030. Destaco el importante esfuerzo dedicado a la definición de una agenda país, entre noviembre de 2013 y diciembre de 2014, durante 13 meses de intensas consultas nacionales para obtener un Plan a medio plazo. Ese Plan Nacional de Desarrollo (PND) al 2030, la Constitución de República de Paraguay define de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. El Plan sintetiza los acuerdos de los que Paraguay formó parte en Naciones Unidas el año pasado. Para ello, se realizó una evaluación de esos compromisos, un análisis del cual surgió que el Plan Nacional de Desarrollo está alineado en un noventa por ciento con los acuerdos acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El diez por ciento restantes son elementos diversos, algunos que no aplican a Paraguay, como aquellos referidos a las vías marítimas. Para abordar la temática, se pone el foco en tres elementos. En primer lugar, la presentación del Plan Nacional de Desarrollo y la transformación profunda y sustancial que promueve para el país en 2030. En un segundo momento, una reflexión sobre los incentivos generales que propone el Plan Nacional de Desarrollo, desde el punto de vista de los hacedores de políticas. El tercer elemento, el desafío de generar una mayor sinergia y un mayor beneficio desde las políticas públicas, en particular las políticas públicas de investigación.

El Plan Nacional de Desarrollo es una "visión país" acordada con más de dos mil líderes, producida en 13 meses de intenso trabajo. El mismo plantea un conjunto de estrategias bien definidas y un conjunto de objetivos que catalizan la acción. La visión del Plan apunta hacia una transformación sustancial en todos los ámbitos - desde el económico, que plantea transformarnos en una economía con sus motores basados en los recursos naturales, transitando hacia una economía del conocimiento. El objetivo es que en 15 años el Paraguay se encuentre bien posicionado en esa Agenda. Aunque aún estamos lejos de una economía del conocimiento, el Plan está orientado muy claramente en esa dirección, pasando por una transformación, aumento de competitividad y productividad en la producción de alimentos. Con productos y servicios intensivos en el uso de tecnología, que impulsen hacia la transformación de Paraguay en una economía de conocimientos en el 2030.

En el Plan del Desarrollo Social, se propone alcanzar índices en los rangos más altos de Sudamérica, lo cual indica también una transformación política profunda. Si se aprecian las brechas que hay entre los países de la región, en diversos ámbitos, se puede comprender el tamaño del desafío. Se busca lograr una sociedad inclusiva, con un Estado que sea transparente, eficiente, democrático y

que promueva la igualdad de oportunidades. El Plan es el contrato social acordado, el cual estará vigente como guía de trabajo gubernamental para los próximos años.

El Plan Nacional organiza las políticas públicas sobre tres ejes principales: El social, que denominan de reducción de pobreza y desarrollo social, es el principal porque se concentra en la gente; el segundo elemento es el de la generación de medios para que la gente viva mejor, el crecimiento económico inclusivo; el tercero es el desarrollo de un contexto estratégico en donde Paraguay logre insertarse adecuadamente en el mundo. Estos son los tres ejes, y cada uno de estos tiene cuatro elementos transversales, que son: igualdad de oportunidades, gestión pública eficiente y transparente, ordenamiento y desarrollo territorial y la sostenibilidad ambiental.

Hay una matriz estratégica que consta de doce estrategias, divididas en niveles y subniveles que permiten ordenar el trabajo para avanzar hacia esa visión transformadora que se definió participativamente. Esas doce estrategias tienen setenta y dos objetivos, de los cuales tomo seis de ellos para explicar los objetivos y como funcionan. Algunos objetivos son generales, como la erradicación de la pobreza extrema y la aceleración del crecimiento (pasar de cerca de 5 al 7%). Otros son más específicos y explican cómo se va a erradicar la pobreza y cómo se va a acelerar el progreso económico, o como reducir la brecha en la agricultura industrial y familiar. Hoy Paraguay es el cuarto exportador de soja y el sexto exportador mundial de carne. Tenemos una agricultura empresarial cuya tecnología no tiene nada que envidiarle en lo del granjero en el Estado de Iowa o el granjero en Alemania.

El punto crítico está en la agricultura familiar, que a diferencia de la empresarial, produce con una tecnología muy atrasada. Actualmente se está ante un desafío enorme, porque se requiere de una transformación mediante introducción de tecnología en la agricultura familiar, para aumentar la productividad por hectárea y que eso permita contribuir a la reducción de la pobreza. El 72% de la pobreza de Paraguay es rural y está concentrada en la agricultura familiar. Es por ello que acelerar el crecimiento económico inclusivo es un objetivo fundamental de esta propuesta.

El Paraguay debe contar con una Universidad entre las 400 mejores del mundo. Hoy, la mejor Universidad paraguaya está en el lugar 3.348 de las Universidades del mundo y se dispone solamente de 15 años para lograr este salto. Además, se debe aumentar la calidad de la educación, tomando como referencia los parámetros que establece el Test PISA (Programa Internacional para la Evaluación

de Estudiantes). Para financiar todo eso es necesario aumentar la presión tributaria respecto a los niveles actuales.

Este es el contexto que se acordó en Paraguay para impulsar la transformación de los próximos 15 años. Esta es la misión del Plan. El país ya dispone de las estrategias, los objetivos catalizadores y las distintas instancias de diálogo en el ámbito social intersectorial que están acompañando el proceso.

En relación a la importancia de la investigación, y la relación entre lo político y lo técnico, se debe partir del cumplimiento obligatorio del Plan Nacional para el sector público. Desde la STP se está impulsando la evaluación de la gestión como hacedores de política, según el avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan. Para ello, es preciso contar con políticas efectivas, que generen resultados y que puedan ser evaluados en términos de reducción de pobreza, aceleración de crecimiento económico, disminución de las brechas de productividad, en términos de cargas impositivas, en términos de la calidad de nuestras universidades.

Lograr eso implica contar con buenas políticas - sabiendo que las buenas políticas son aquellas que están basadas en evidencias. La política es evaluada por sus resultados y sabemos que tendremos los mejores resultados en aquellas que se basaron en evidencias. Es aquí en donde el proceso de investigación puede cumplir un papel central en el proceso de transformación que deben impulsar las políticas públicas. Al respecto, se mencionan dos ejemplos relacionados con el proceso de incorporación de tecnología en la Agricultura Familiar. Uno de ellos consistió en la incorporación de la siembra líquida en cultivo de sésamo, que es un producto de la agricultura familiar. Al estar mecanizado, este rubro podría tener una mayor densidad de siembra, que es uno de los factores que provoca baja productividad. A partir de esta necesidad se desarrolló una experiencia demostrativa con una tecnología de siembra líquida que permitía un aumento de productividad.

Se realizó esta parcela demostrativa la cual mostró un marcado de beneficio, y se decidió generalizar la experiencia en 50 lugares diferentes. Se encargó sistematizar la experiencia, con una parcela experimental en el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA). Sin embargo, se fracasó en sistematizar la experiencia. Cuando se fue al IPTA a observar la parcela demostrativa, se visualizó que se había cultivado otra cosa en esa parcela. Es decir, faltó el proceso de sistematización que llevara a contar con un informe publicable de lo que podría haber sido una experiencia innovadora de incorporación de tecnología. La evidencia anecdótica

era que esta técnica funcionaba - se pasaba de 400 a 1400 kilos de sésamo -, pero al fallar la sistematización de los resultados, se hizo muy difícil sostener este Programa.

El otro ejemplo se refiere a los procesos de “acompañamiento” en la agricultura familiar, el cual fue más positivo en sus resultados. En este proceso, los funcionarios públicos concurren a los hogares, relevan información y se utiliza esa información, bajo el supuesto de que el relevamiento fue efectivo. Se observa que no había un buen control sobre estos procesos de extensión agraria y de acompañamiento a familias vulnerables. Entonces, se propuso incorporar tecnología en el proceso de gestión pública, asignando un celular con GPS a cada funcionario. Con ese dispositivo se puede controlar inicio de jornada, finca visitada y actividades registradas. Se implementó con dos instituciones; una con 400 funcionarios que visitaban hogares, y otra con 600. Una de las instituciones no lo implementó, porque encontró muchas dificultades en su implementación y no estaban seguros de los resultados. La otra institución lo implementó, seleccionando 400 funcionarios para entrega de GPS, desde un grupo de 1000, mediante selección aleatoria. Se cumplieron todos los estándares para realizar una evaluación de impacto, aleatorizada. El resultado del experimento demostró que en el grupo experimental las visitas son más frecuentes y se observó mayor satisfacción de las familias en la relación con sus extensionistas. Por otro lado, se constató una mejora en el seguimiento por parte del supervisor. A partir de esta evidencia, es muy sencillo adoptarla, por lo que se generalizará en los próximos meses.

Estos son dos ejemplos de cómo el proceso de transformación que impulsa la Agenda País implica introducir cambios y romper inercias que no son simples. Existe el riesgo de que frente a las reacciones naturales de rechazo, en ese operar del día a día, se produzca un acostumbramiento, que evite modificar el *statu quo*. Aquí es donde la investigación puede cumplir un papel de sistematización fundamental, identificando lo que funciona, separando lo que no funciona, justificando el esfuerzo de cambio. Esto se debería hacer de forma cotidiana en el sector público, en donde el espacio de investigación sea casi en tiempo real.

Es necesario acompañar los procesos de innovación en políticas para que puedan ser publicados con estándares rigurosos, abarcando todo el ciclo de las políticas. El diseño se hace revisando las buenas prácticas, con hipótesis bien claras referidas a los problemas que queremos solucionar. Posteriormente se implementa la innovación, con un buen sistema de monitoreo que vaya recolectando información para después realizar la evaluación en forma rigurosa. Todo este proceso permitirá evaluar cuales medidas podemos escalar y cuales se deben descartar. Este proceso de transformación nacional

debe estar acompañado con un ecosistema de políticas adecuadas, que fomenten la investigación y la acción. Entonces es ahí donde el papel de un sistema nacional de investigación puede ser extremadamente útil, en el contexto de transformación nacional. Es ahí donde, tal vez, se concentre el principal desafío.

Si se observa la producción de investigación nacional que sigue altos estándares de calidad, por medio de publicaciones en revistas con evaluación de pares, vemos que en el país, en los últimos años, se produjeron aproximadamente 130 publicaciones. Esto es una mejoría respecto a 10 años atrás, en que se producían 50. Entonces se triplicó, pero no es suficiente. Porque uno de los objetivos de esta transformación es tener una Universidad paraguaya entre las 400 mejores del mundo, un objetivo bien concreto que se debe lograr en los próximos 5 años. Para ser una Universidad entre las 400 mejores del mundo, se debe publicar unos 1.500 trabajos anuales en revistas con evaluación de pares. En todo el país, en todo el universo institucional de Paraguay, se produjeron un total de 128 artículos (2014).

Para enfrentar este problema, se creó un equipo de trabajo responsable de diseñar nuevas fórmulas políticas y académicas, acordando promover un esquema de Universidad de segundo piso, sobre la base de las universidades existentes y los centros que generen investigación. Esta propuesta permitiría aumentar en 15 años la producción científica, pasando de 128 a 2.000 publicaciones. Realizar este salto no es un problema de recursos económicos. Según una consulta realizada con expertos en investigación, se estimó que el costo de producir un artículo científico rondaba los veinte mil dólares, variables de acuerdo al área de conocimiento. De acuerdo a esta estimación, el Paraguay necesitaría unos 40 millones de dólares para cumplir su meta, lo cual parece bastante razonable si se considera que el sistema universitario hoy invierte unos 300 millones de dólares.

Para finalizar, recalco la necesidad de activar el ecosistema de investigación en Paraguay considerando imprescindible que la colectividad científica y política promuevan una mayor practicidad a la hora de realizar evaluaciones de las políticas. Estas investigaciones sobre los procesos de transformación social deben alimentar al proceso de elaboración de políticas. Para ello se debe operar en menor tiempo, en tiempo real, para que la investigación retroalimente el ciclo de políticas, identificando con claridad a las políticas que pueden funcionar en este proceso de transformación que nos propone el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

1.3 Creación de conocimiento y formulación de políticas.

El caso de la Universidad Nacional de Asunción

Ponencia de Héctor Rojas

La exposición del Profesor Héctor Rojas, Vicerrector de la UNA, se enfocó en la caracterización del aporte de la Universidad a los procesos de generación de conocimiento y formación de políticas sociales. Antes de iniciar su exposición, destacó algunos de los conceptos de quienes lo precedieron en la mesa. En particular, el vínculo entre académicos y políticos, vínculo que debe generar opciones para la toma de decisión. Reconoció que los académicos muchas veces pecan de soberbia, pensando que son dueños de la verdad técnica, cuando en realidad, muchas veces, no existen soluciones mejores o únicas frente a los problemas. Por eso es que el político, como bien señaló el Profesor Peña, necesita negociar con diversas opciones y valores. Por supuesto, a veces también hay soberbia desde esa otra parte, porque el político también entiende y siente que es él que sabe hacer las cosas.

Este tipo de encuentros, como el propuesto por el Instituto Social del MERCOSUR, permite esa integración entre conocimientos teóricos y prácticos. Respecto a la exposición del Ministro Molinas, referida a la idea de Universidad de segundo piso, es necesario recordar que una Universidad no se puede crear de un día para otro, porque las universidades son construcciones históricas complejas. Una Universidad puede crearse, y hacerlo puede no llevar mucho, más allá de los meros trámites administrativos. Pero para que una Universidad sea una institución que responde a las expectativas sociales, necesita de tiempos de maduración. Como una persona, que nace, aprende a caminar, adquiere conocimientos, para recién luego poder aportar a los demás.

Por otro lado, a la hora de valorar la producción científica de una institución universitaria se debe tener presente los recursos con los que se cuenta y el esfuerzo sostenido en el tiempo. Por ejemplo, el cuerpo de investigadores de la UNA, todavía, no alcanza a los diez años de constituido. Esa ha sido una política importante, porque se ha querido revisar repetidas veces, lo cual no permite establecer un marco de confianza para que los investigadores puedan desarrollarse. Así es que muchas veces la UNA ha perdido académicos interesantes porque entendían que en institutos extranjeros tenían mejores oportunidades para su desarrollo.

Hechas estas aclaraciones, centrando la exposición en el ámbito de la UNA y en concordancia con la temática del Seminario, es importante mencionar que la Universidad apuesta a consolidar su liderazgo como institución de educación superior, constituyéndose como principal referente nacional e internacional por su excelencia académica; producción científica y tecnología en las artes, en la cultura y los deportes; con capacidad innovadora, dirección social, y eficacia en cuestión de servicios promoviendo el desarrollo sostenible. La Universidad no es solo investigación, sino que tiene muchos otros aspectos de trabajo. La misión de la Universidad es la de formar profesionales de calidad, con principios éticos, espíritu innovador, competitivo, crítico y socialmente responsable. Contribuir en la búsqueda permanente de la verdad, creación y difusión del conocimiento científico-tecnológico. Ser un actor con protagonismo nacional e internacional en el proceso de desarrollo sostenible de la sociedad.

El ámbito universitario se inserta ventajosamente en todos estos aspectos, a través del accionar de sus doce facultades e institutos. Ellos fortalecen las diversas áreas de políticas públicas. Han realizado aportes en diversos proyectos de reformas, como en las políticas de educación, salud, medio ambiente, gestión de los recursos hídricos, energía - que es un factor importante en la economía nacional. También en el sector agropecuario, factor clave de la economía paraguaya.

Destaco la expansión de las capacidades instaladas en la institución para la generación de políticas públicas nacionales para evaluar nuevas ideas y propuestas, con cultivo de talentos y capacidades analíticas, que luego se traducen en servicios de asesoría científica. La expansión universitaria genera nuevas alternativas y soluciones, en base al dialogo entre los creadores de políticas, expertos e investigadores, con informaciones en los formatos apropiados. La mejora en el proceso de formulación de políticas públicas, nacionalizando los procesos de diagnóstico, elaboración e implementación, con modelos de participación más efectivos.

Cito como ejemplos exitosos los trabajos en la detección del virus HPV (Virus Papiloma Humano), en la lucha contra el cáncer del cuello uterino, que ha sido un aporte sumamente importante para la salud pública, trabajando con el Ministerio de Salud Pública y de Bienestar Social (MSP-BS). En el Programa Nacional de Erradicación de Enfermedad de Chagas, donde el Instituto de Ciencias de la Salud trabaja en forma conjunta con el MSP-BS, logrando avances significativos en el control de esa enfermedad. No solamente la Facultad de Ciencias Médicas, también el instituto Andrés Barbero, el Instituto de Trabajo Social, el Instituto Nacional de Investigación en Ciencias de la Salud - todos tienen una gran tradición de asistencia técnica al sector público.

En cuanto al sector agropecuario, la UNA integra el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA), contribuyendo a fortalecer sus acciones. También trabaja en políticas públicas con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de sus Facultades de Ciencias Agrarias y Veterinarias, con aportes sustantivos a la mejora ganadera y agrícola. Se ha trabajado en las matrices energéticas y de energías renovables, con aportes significativos de las Facultades Politécnica y de Ingeniería. Hemos participado en discusiones candentes, como el boleto estudiantil, el proyecto Metrobus, en el cual la Universidad ha realizado aportes sustanciales para incrementar el conocimiento y generar alternativas, evitando los análisis superficiales de problemas tan importantes.

En términos de políticas de comunicación y de transparencia, la Facultad Politécnica tuvo una activa participación para la creación de organismos que hoy están funcionando en esas temáticas. El Centro Nacional de Computación del Rectorado también fue un pionero en esta área. Señalo también la importancia de la comunicación con la sociedad, ya que las movilizaciones ciudadanas y juveniles demuestran que la sociedad está atenta a las políticas y reclama mayor calidad en el trabajo. Esas manifestaciones de los jóvenes demuestran que la educación ha permitido formarles para ser ciudadanos activos y críticos. Fue el caso de “UNA No Te Calles”, donde la juventud motivó la reflexión de académicos y de políticos, provocando cambios que eran necesarios. Se trata de cambios generacionales saludables, que marcan un quiebre con el carácter sumiso con que se identificaba históricamente a la sociedad paraguaya. Por tanto, ahora se debe tener más cuidado y rigor a la hora de informar a la comunidad.

Sin embargo, todavía se debe avanzar más en términos de un mejor aprovechamiento de los conocimientos y experiencias acumulados en los ámbitos académicos. Por ejemplo, la UNA dispone de investigaciones sobre las epidemias

de Dengue, Zika, Chikungunya, con investigaciones en biología molecular y modalidades de control del vector, desarrollados por el Instituto de Investigación en Ciencias de la Salud y la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. También en el campo del cambio climático y el ordenamiento urbano, hay estudios realizados por la Facultad de Ciencias Agrarias y de Arquitectura, que podrían servir de base para poder encarar exitosamente este problema.

Hoy se debe formular a las políticas desde el conocimiento técnico, con la opinión de los especialistas y provisión de evidencias. Estos son términos que hoy se invocan cuando abordan los asuntos públicos, la mayor apertura de los procesos de toma de decisiones a la consideración de expertos podrán lograr iniciativas políticamente viables y técnicamente eficientes. Se debe crear confianza en la ciudadanía, de que los problemas se abordan con rigor científico, esta confianza es la que se transmite y vuelve sustentables a los proyectos. También hay que mejorar el ambiente, las herramientas para las negociaciones políticas, las capacidades de los actores, lo cual se logra por una formación adecuada en las áreas que sean necesarias. Estos procesos varían sectorialmente, pero en todo momento se requiere de esa interacción. La participación de los académicos como asesores tiene que ser reclamada en el área que sea necesaria. El conocimiento científico derivado de la investigación académica es un factor fundamental, pero que interactúa con otros factores en la creación de políticas, el ideológico y lo político-técnico. Eso, a veces, no logra ser entendido por los académicos, por la Universidad, el hecho de que el político requiere siempre de alternativas variadas, para facilitar su trabajo que es el de la negociación con actores de la sociedad.

En este sentido que la Universidad recientemente firmó un convenio con el Senado de la República. El Senado le manifestó a la Universidad su necesidad de tener un asesoramiento específico en el proceso de formulación de las leyes, incorporando una visión académica que enriquezca el proceso. También se han realizado colaboraciones con referentes políticos para el desarrollo de investigaciones destinadas a explorar alternativas de producción. Se acercan muchos referentes sociales a la Universidad y siempre se trata de dar un acompañamiento adecuado, para que los temas sean estudiados como merecen, explorando alternativas de intervención y analizando su factibilidad.

Por último, señalar que las políticas públicas deben estar basadas en el conocimiento, y deben brindar respuesta a necesidades nacionales auténticas, deben ser elaboradas y conducidas con el apoyo de especialistas que sean capaces de contextualizar adecuadamente los problemas políticos, económicos y sociales.

1.4 Hacia políticas sociales sustentables y fundadas en evidencias: un recuento de los procesos llevados adelante por la Secretaría de Acción Social (SAS)

Ponencia de Laura Barrios

La Directora de Diseño y Planificación de la Secretaría de Acción Social, Laura Barrios, agradeció la oportunidad para aportar su reflexión sobre el rol de la investigación en el ciclo de formulación de políticas sociales efectivas y sustentables. Destacó la importancia de este Seminario, un espacio que no es común a nivel regional ni en el Paraguay. Una actividad que favorece el encuentro de técnicos, políticos, académicos e investigadores para discutir y reflexionar sobre un tema tan importante.

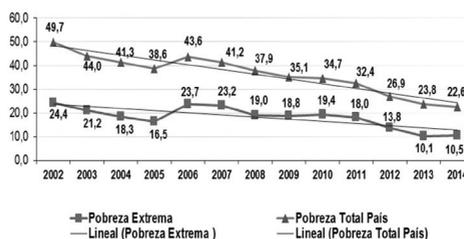
En su presentación estableció como propósito el aportar algunos elementos para el debate, identificando los esfuerzos que se realizan desde la SAS para instalar políticas sociales sustentables, sostenibles, fundamentadas en evidencias. En particular, tratando de abordar un tema complejo como es el de la Pobreza, desde una perspectiva multidimensional. Prestando atención a las particularidades de una institucionalidad que en la última década ha estado en proceso permanente de construcción y reconstrucción, en un contexto económico y social muy dinámico.

Para comenzar, comparto algunos datos públicos, con el objeto de mostrar la evolución de la pobreza en Paraguay, tanto en la “Pobreza Total” como en la “Pobreza Extrema”. Se observa una tendencia histórica hacia la reducción sostenida de la “Pobreza Total”, también de la “Pobreza Extrema”, de acuerdo a los datos aportados por la Encuesta Permanente de Hogares. El concepto de “Línea de Pobreza” expresa una situación en que las personas no cuentan con los ingresos suficientes para satisfacer una canasta básica de bienes y servicios de consumo. En

el caso más grave, la población que se encuentra por debajo de la Línea de “Pobreza Extrema”, es aquella que no cuenta con los ingresos suficientes para satisfacer una canasta básica alimentaria, no puede resolver su alimentación.

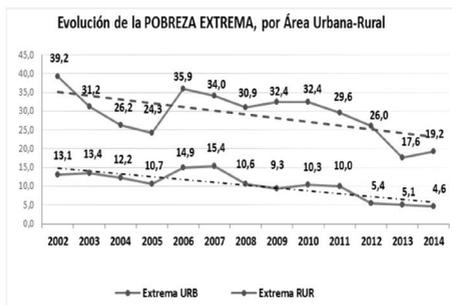
Explicar esta evolución positiva, este comportamiento descendente de la pobreza, exige comprender el contexto y las causas que operan en este comportamiento. En ese sentido, el Paraguay posee una de las estructuras de desigualdad socioeconómicas más agudas a nivel regional, con un Índice de Gini de 0.51; una gran desigualdad en la tenencia de la tierra, lo cual genera crisis en la economía campesina y principalmente en la agricultura familiar; también gran desigualdad en materia de acceso a la educación de calidad, que sea inclusiva para todos y todas; un deficiente nivel de infraestructura básica, en términos de acceso a agua potable y saneamiento.

Evolución de la Pobreza en Paraguay, Período 2002-2014



Fuente: DGEEC- EPH.

Evolución de la POBREZA EXTREMA, por Área Urbana-Rural



Fuente: DGEEC- EPH.

Por otro lado, a nivel económico, se observa una evolución positiva del PIB, con un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, este crecimiento sostenido no se traduce en un mayor desarrollo social homogéneo, para todos y para todas. Hay un requerimiento de diseñar políticas que puedan dar respuesta a este punto.

En tal sentido, existen algunos aspectos clave en el proceso de diseño e instalación de políticas públicas efectivas, que tengan impactos positivos en la transformación de nuestras realidades. Esos aspectos tienen que ver con la estabilidad en la formulación de las políticas públicas, su sostenibilidad temporal, en la capacidad de adaptar las políticas existentes, y en la generación y formulación de nuevas respuestas políticas. Existe la necesidad de generar la capacidad de coordinación y establecer coherencia entre las políticas, ya que en la formulación de estas políticas intervienen muchos actores. No solo actores del sector público, sino también de la sociedad civil, lo cual hace que muchas veces el dialogo no sea fácil. También es importante comprender cómo se fue reconfigurando el contexto de la institucionalidad social, a una realidad social y económica cambiante. Desde la creación del Gabinete Social, en el año 2003, se reconfigura el espacio de discusión sobre la generación de políticas públicas dirigidas a impactar sobre la situación de la población en situación de pobreza. Surgen nuevas institucionalidades, se reacomodan otras ya existentes, como por ejemplo la SAS y la STP.

Es muy importante mencionar que en estos espacios se plantearon debates en torno a los paradigmas en materia de la lucha contra la pobreza. Desde la estrategia nacional de reducción de la pobreza, la desigualdad y exclusión social, así como la formulación de una estrategia nacional en lucha contra la pobreza en el año 2005, hasta llegar a la formulación de una política pública de desarrollo social, señalada por el Ministro Molinas hace un rato, en términos de un Plan Nacional de Desarrollo Social, con objetivos y lineamientos. A partir de esto se observa que el tema de la pobreza tiene vigencia y prioridad para la mayoría de los gobiernos que se fueron sucediendo en estos últimos años.

Los diversos paradigmas de políticas discutidos en estos últimos años marcan que lo referido a la pobreza es de relevancia y prioridad a nivel de todos los gobiernos. Cuatro gobiernos desde 2003 han avalado esta posición, que se refleja en la participación del país en la Cumbre del Milenio, y actualmente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este espacio, ya se ha empezado a

discutir en torno a la complejidad del problema de la pobreza. Al referirse a este tema existe consenso en entender el mismo no solamente como privaciones o carencias económicas, sino también en términos de exclusión social y exclusión económica. Se ha consensuado a nivel técnico y a nivel político sobre la necesidad de dar, a partir de esta concepción, un abordaje integral, y lograr una articulación intersectorial en el territorio, para dar mejores respuestas de política pública a esta población.

Este es un consenso que todavía no se traduce fácilmente en acciones a nivel territorial. Pero ya se habla de la necesidad de brindar protección social a las familias en situación de pobreza, donde se empiezan a discutir temas acerca del enfoque de derecho y a la instalación de políticas transversales. Por otro lado se posiciona la necesidad de instalar y fortalecer el monitoreo y la evaluación, orientados a identificar resultados, impactos sociales. A partir de ello existe una preocupación por medir la pertinencia de las intervenciones sociales, para conocer el logro de los resultados, la efectividad con la cual se está llegando a la población participante de éstas políticas.

La administración actual de la SAS ha establecido un plan estratégico nacional que se nutre de toda esta discusión conceptual previa y de los aprendizajes realizados. Este plan estratégico es formulado de forma participativa, y cuenta con una misión, donde claramente se posiciona la necesidad de instalar y coordinar acciones de protección y de promoción social del Estado, mediante programas y proyectos enfocados a la situación de pobreza y pobreza extrema. En ese sentido, se plantean tres resultados de desarrollo en cuanto a reducción de riesgos de vulnerabilidad, mejora de condiciones de habitabilidad y la generación de ingresos sustentables. Se plantea esto vinculado al eje 1 del Plan de Erradicación de la Pobreza Extrema, del Plan Nacional de Desarrollo.

Del mismo modo es importante enfatizar el objetivo referido a la institucionalización de una gestión integral orientada a resultados. Desde la SAS hay esfuerzos sostenidos para ordenar sus programas, para que estos programas contribuyan a una política social con visión de Estado, con efectos positivos sostenibles para la población participante. En torno a este objetivo, plantean implementar un sistema de gestión de calidad a nivel institucional, con una hoja de ruta que busca organizar la estructura, identificar procesos y procedimientos. En estos dos años de puesta en marcha del Plan Estratégico, se

logró instalar una certificación de calidad a nivel de dos programas orientados a la lucha contra la pobreza, el Programa Tekoporã y el Programa Tenonderã.

La SAS cuenta con cuatro programas sociales principales. El Tekoporã, que busca la inclusión de familias en situación de pobreza, garantizando educación, salud y la inclusión económica de estas familias. El Tenonderã se complementa con el Tekoporã. El Programa de Asistencia a Pescadores y el Programa Tekoha, de regularización del territorio social. La segunda línea estratégica es la de mejorar la eficiencia de nuestros programas, y la hoja de ruta apunta a realizar una revisión del diseño de los programas existentes, estos cuatro programas mencionados. Se están revisando los instrumentos, matrices de marco lógico, reconfigurando árbol de problemas, árbol de objetivos, para verificar su vinculación con la política social.

Se reconoce que las dificultades existentes en torno a los registros administrativos son importantes, y se trabaja para la mejora de la generación de información desde la Secretaría de Acción Social. En tal sentido, recientemente la SAS logró editar un Manual Operativo actualizado del programa Tekoporã, que recoge los aportes de evaluaciones realizadas sobre los diez años de vida del programa.

En cuanto al otro programa, el Tekoha, planteamos una reconstrucción de la matriz del marco lógico, un proceso de revisión del manual de procedimientos y del reglamento del programa. En la misma línea en el programa Tenonderã, se encuentra en proceso de revisión de su diseño, sus manuales operativos e instrumentos. Todas estas acciones hablan de la política de mejorar la eficiencia de gestión de los programas, para lo cual se está realizando una reingeniería institucional de los programas de lucha contra la pobreza. El programa Tekoporã, desde su implementación en el 2005, realizó diversas evaluaciones de impacto (en 2007 y también en 2011). Actualmente se está realizando una nueva evaluación de impacto. Probablemente es uno de los programas de acción social más evaluados. Es intención de la SAS tomar las evidencias que estos estudios arrojan, para ajustar y mejorar el diseño del mismo.

La tercera línea estratégica de la SAS tiene que ver con el monitoreo y evaluación de planes, proyectos y acciones. Para ello la SAS ha recurrido a instituciones pares en materias de producción y generación de conocimientos, mediante cooperación técnica con CEPAL, GTZ y los Ministerios de Desarrollo

de la región. Se pretende crear un sistema que responda a la necesidad de sistematizar lo realizado y permita una rendición de cuentas transparente.

Desde la SAS se propuso elaborar indicadores de desempeño, medir resultados e impactos de los programas, conocer el nivel de contribución que estos programas cumplen en la reducción de la pobreza. Para ello se está trabajando en la construcción de indicadores con enfoque de derechos, para lo cual se recurrió a la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Se cuenta actualmente con un sistema de monitoreo y evaluación del plan operativo institucional a nivel de las dependencias, que brinda información del nivel de eficiencia existente en las diversas dependencias que tiene la SAS. Finalmente, es importante identificar algunos de los principales desafíos para la consolidación de políticas sociales efectivas y pertinentes para la SAS y el Gabinete Social. Por un lado, la necesidad de instalar la importancia de toma de decisiones efectivas, fundadas en evidencias a nivel gerencial y conducción de políticas. En ese sentido, en concordancia con lo planteado con los panelistas precedentes, es necesario facilitar el diálogo entre técnicos y políticos para generar consensos que garanticen flexibilidad y estabilidad a las políticas sociales.

Otro desafío clave identificado consiste en implementar políticas y programas sociales que contemplen en su diseño el monitoreo y la evaluación, en cuanto a la pertinencia, la eficacia, la calidad de los programas. Para ello es necesario prever recursos necesarios para realizar los estudios de monitoreo y evaluación de los programas sociales clave. Sin un presupuesto acorde, es muy difícil encaminar acciones en esa área. También es fundamental fortalecer la calidad de la producción estadística, de los registros administrativos de los sectores sociales. Este punto es clave porque no es posible hacer investigación sin tener registros sólidos, de calidad técnica adecuada. Sería bueno retomar la discusión sobre la necesidad de instalar un instituto nacional de estadísticas, especializado en estos temas, que se encargue de regular estos registros.

Por último, destacar el desafío de propiciar una participación activa, impulsada desde el mismo sector público. Convocar a la participación de la academia, los centros de estudios sobre población, economía y sociedad, para generar políticas sociales que sean sostenibles, orientadas a resultados concretos para la población hacia la cual van orientadas las acciones.

Finalmente, como conclusión, plantea que las evidencias que puedan aportar las investigaciones de los técnicos son fundamentales para propiciar la transformación de la realidad social. Este conocimiento permite pensar en la reestructuración técnica necesaria de las políticas, programas y las propias instituciones. Sin embargo, siendo necesario ese aporte, resalto la importancia de contar con una conducción política que brinde un marco de respaldo democrático a estas acciones. Finalmente, remarco la importancia de que las decisiones basadas en criterios técnicos, fundados en las evidencias y lecciones aprendidas, conjuntamente con una conducción política democrática, posibilitará la construcción del Paraguay que esta generación se merece y que nuestros hijos e hijas heredarán.



CAPÍTULO 2

El rol de los organismos de producción de conocimiento, en la formulación e implementación de Políticas Sociales. Experiencias nacionales y regionales

Idelin Molinas Vegas - *Secretario Ejecutivo del CONACYT*

Mirta Denis - *Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social*

Rodrigo Martínez Concha - *Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Cepal*

2.1 Las políticas de generación de conocimientos para las políticas públicas: La experiencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Ponencia de Idelin Molinas Vegas

El ciclo de las políticas públicas tiene varios momentos, donde la investigación cumple un rol fundamental: desde la identificación y definición de problemas, conceptualización, construcción de teorías, identificación de variables y definición de cómo estas interactúan. Considero que esto es un fundamento clave para una política social basada en investigación y evidencia científica. Se necesita conocimiento científico, tanto en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, como en el diseño de alternativas, implementación y seguimiento y evaluación de estas políticas. Además, resulta fundamental establecer fuentes de retroalimentación, que nos permitan identificar lecciones aprendidas, para generar un ciclo de mejora permanente. Este es el rol básico que cumple la investigación en el ciclo de políticas públicas. Sin embargo, en esta esquematización hay un rol ausente, que es el del investigador y su papel en la transformación de las políticas públicas, en el proceso de incidencia política. Éste no debe ser considerado un rol ajeno al investigador, más allá de que no es el principal.

El CONACYT tiene la misión de coordinar, evaluar, promover Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como el Sistema Nacional de Calidad, con la finalidad de promover políticas y estrategias de desarrollo científico y tecnológico, que sean social, ética y ambientalmente sustentables. Este es el marco del Consejo, como institución pública dedicada a promover la investigación. El Consejo no realiza investigación original, sino que promueve la investigación, para su desarrollo por parte de la comunidad académica y científica.

La promoción de investigación está enmarcada por diversos instrumentos. Destaco en ello, el papel de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, vigente desde el 2002, que en 2014 se actualizó en sus lineamientos. El CONACYT está trabajando nuevamente en la actualización de la política nacional de ciencia y tecnología, para ponerla a consideración del Poder Ejecutivo. Por otro lado, el

Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuenta con dos grandes programas: Prociencia, relacionado con el ámbito de la Ciencia y Tecnología; Pronii en el ámbito de innovación, relacionamiento con el sector productivo, sector social, para innovaciones de índole social e innovaciones de índole productiva.

El foco de la investigación está atendido por el programa Prociencia, que consta de cuatro componentes. El primero, de fomento a la investigación científica, el segundo, orientado al fortalecimiento o formación del capital humano para la investigación y el desarrollo, el tercer componente es el Sistema de Investigadores del Paraguay, y un por último es el de iniciación y apropiación social de la Ciencia y Tecnología.

El programa Prociencia es el eje que vincula la investigación con la aplicación, la innovación, sobre todo en el ámbito de políticas públicas. Este programa comenzó en 2007 en forma incipiente, para luego, con fondos Fonacide (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo), se concreta un financiamiento global de 105 millones de dólares para un periodo de 5 años. Uno de los aspectos principales dentro de ese programa es el fomento a la investigación y desarrollo, impulsando la generación de un *stock* de conocimientos, que luego se transformen en insumos para la mejora de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos.

La intención de esta política no es solamente promover la generación de conocimiento, sino también estimular su aplicación de manera sistemática. Esta tarea es también parte del rol del CONACYT. Para contextualizar esto con algunos números, a la fecha se realizaron dos convocatorias, en 2014 y 2015. En la convocatoria de 2014 fueron adjudicados 342 proyectos, que representan alrededor de 122 mil millones de guaraníes (unos 22 millones de dólares al cambio actual). Actualmente, 250 proyectos están en fase de evaluación, valorados por pares internacionales, al menos dos pares por cada proyecto. Cada uno de los evaluadores son especialistas en la temática del proyecto, realiza una evaluación y retroalimentación sobre los aspectos a mejorar de las propuestas.

Si se observa el área de políticas sociales, clasificada de acuerdo con el Manual Frascati de OCDE, según áreas y redes sociales, se tiene unos 86 proyectos. Es una de las áreas que tiene la mayor cantidad de proyectos, seguida por el área de ciencias exactas y naturales, pero con un gran porcentaje de proyectos que se orientan hacia aspectos de la problemática social. En esta cuantificación no están considerados los proyectos del sector salud, o los referidos a las ciencias agrarias.

El Informe del CONACYT desglosa cada uno de los componentes, de acuerdo a objetivos socioeconómicos. La gestión en salud pública representa unos 26 proyectos que atienden este objetivo socioeconómico. Por otro lado, en la educación general, formación pedagógica y didáctica, unos 13 proyectos. También existen dos temas más, referidos al desarrollo, que abarcan el desarrollo de métodos para combatir la pobreza, y la protección de diversas categorías sociales y productivas, que tienen 12 y 14 proyectos respectivamente.

La información del CONACYT muestra que además de tener un alto número de proyectos relacionados con las ciencias sociales, se están atendiendo otras varias disciplinas y proyectos que tienen que ver con las políticas sociales. El rol del CONACYT es el de incentivar que los proyectos tengan un estándar de calidad alto, de acuerdo a criterios internacionales, para poder elevar el nivel de producción científica, y la generación de conocimientos que atiendan problemas propios y relevantes de este país.

También el CONACYT cuenta con otras herramientas, tales como el portal de acceso a la información científica. La intención es que si se genera información, que provea evidencias para la toma de decisiones, esta debe estar disponible de primera mano, en primera línea. Este portal permite acceder a información en forma gratuita científica, a más de 300 mil títulos a nivel internacional, libros electrónicos, conferencias. Se ha cumplido un año de su lanzamiento, y se contabilizan más de seis millones de consultas, y unos diez mil usuarios. Comparado con los números de diciembre de 2015, se ha producido un incremento en un 50% en cuatro meses. Los usos de esta herramienta permiten apreciar lo necesario que es contrastar resultados de nuestras investigaciones, con lo que se está produciendo en otros lugares.

El CONACYT no solo trabaja en impulsar proyectos de investigación, sino también en la formación de docentes e investigadores, con el financiamiento de 19 posgrados orientados a la investigación. En la convocatoria reciente de CONACYT se diferenció entre posgrados de investigación y de profesionalización, para dar prioridad a los postgrados de investigación y facilitar el retorno a las universidades o unidades académicas. El CONACYT financia esos posgrados, también becarios de tiempo completo, con dedicación exclusiva en estos programas. Asimismo, cuenta con un programa de vinculación de científicos y tecnólogos, que permite que diversos investigadores puedan realizar instancias cortas, entre 15 y 90 días, en centros de investigación extranjeros. De tal forma, se contribuye a fortalecer vínculos, calibrar métodos y expectativas, y también incorporar tecnologías nuevas

para impulsar la mejora en la calidad de la investigación. El último instrumento a destacar es el Programa Nacional de Incentivo a Investigadores (PRONII). Este es un programa que se inicia en el 2011, para proveer un incentivo y una categorización de los investigadores nacionales. Esa categorización es realizada por pares, investigadores extranjeros, en base a la evaluación de la producción científica y tecnológica de los investigadores paraguayos. Este trabajo no es resultado de un comité central, sino de diversos comités, integrados por pares que evalúan la producción científica, para categorizar al investigador o investigadora en uno de los cuatro niveles existentes.

De acuerdo a los datos del CONACYT, hoy se cuenta con 508 científicos categorizados, lo cual es una cifra pequeña en relación a los 1800 que declaran las diversas instituciones del país. Un censo realizado a entidades de investigación y desarrollo detectó 1800 investigadores, de los cuales 500 están categorizados. Para estar al nivel de la media de lo que es América Latina y el Caribe, el Paraguay debería contar con 5000 investigadores. Todo esto no está exento de desafíos, principalmente respecto a la mejora de la calidad de la investigación. En los últimos tres años, se identifican unas 3600 publicaciones, reportadas por los investigadores que se presentaron al programa nacional de incentivo a investigadores, que tuvieron una evaluación de pares para ser publicadas. De esas 3600 publicaciones reportadas, solamente 1200 son visibles a nivel mundial, en los indexadores típicos: *Web Of Science*, *Scopus*, *Scielo*, *Latin-Index*. Esto implica que el país todavía está lejos de publicar en un volumen adecuado, y tampoco está publicando en los lugares visibles a nivel internacional. Esto es un gran desafío pendiente, porque esa es la forma de medir si la investigación realizada en un país tiene estándares internacionales de calidad.

En el ámbito de políticas públicas el foco tiene que estar en la generación de evidencias, y eso no se contrapone con el de realizar publicaciones internacionales. Todo esto tiene que desarrollarse en el marco de una agenda de investigación consistente y coherente con las prioridades del país, con instrumentos que permitan focalizar el esfuerzo en ciertos sectores. Como fuera mencionada en otra mesa, el país cuenta también con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, que orienta a la política de investigación en sus prioridades.

El CONACYT cuenta actualmente con un volumen de proyectos muy importante, y el Consejo debe plantearse el desafío de direccionar este importante *stock* de conocimientos. Desde su punto de vista, muchos de estos proyectos son muy innovadores, con gran potencial de aplicación. El Consejo debe tratar de

que trasciendan las fronteras institucionales de las universidades o centros de investigación. En ese punto es cuando se aprecia la necesidad del nuevo rol del investigador, menos tradicional, de ser parte de un proceso de incidencia en las políticas públicas. Ese es un rol que puede desarrollarse en el país, en ese sentido existe una experiencia de participación de los científicos en iniciativas como es la plataforma “Paraguay Debate”. En esa actividad varios centros de investigación y de participación ciudadana convergieron para discutir sobre una agenda general de investigación, involucrando al sector político y a la ciudadanía. Ese es un rol no tradicional para el investigador, en el que por lo general no se siente cómodo. Sin embargo, éste es un rol necesario, que se debe desarrollar, si se quiere que las investigaciones realmente contribuyan al desarrollo del país. Al respecto, desde CONACYT se propone impulsar una serie de mesas sectoriales con los temas que surgen de los proyectos que están siendo realizados por los investigadores. Estas mesas sectoriales convocarán a actores involucrados tales como: sector académico, sector productivo, la sociedad civil organizada y el sector público. De esa forma, se podría generar una fuente de retroalimentación, que permitiría una mejor focalización del trabajo de investigación, para poder hacer una contribución más efectiva a la sociedad.

Para finalizar, es importante subrayar que para la mayor parte de los centros de investigación y universidades, sigue siendo un tema pendiente tratar de mejorar su actuación en el proceso de incidencia sobre las políticas públicas. Para los científicos sigue siendo una dificultad el diálogo con la sociedad para comunicar a la ciudadanía los resultados de sus investigaciones, buscar alternativas y analizar potenciales líneas de acción. Resulta muy difícil tratar de tomar postura por un camino definido, una línea de intervención concreta, para poder incidir en una política pública. Pareciera que los científicos olvidaron que la mayor parte de sus investigaciones, su destino natural, es el de definir y modelar alguna política pública, como forma de que sus investigaciones impacten realmente en la mejora de la calidad de vida de las personas. Al respecto, remarco el compromiso de CONACYT, para impulsar estos temas, mejorar el impacto del conocimiento aplicado al diseño de las políticas sociales.

2.2 La coordinación interinstitucional y la generación de información en la gestión de las políticas sociales

La experiencia de la Unidad Téc. del Gabinete Social

Ponencia de Mirta Denis

La Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social, Mirta Denis, disertó respecto a la labor que se realiza desde el Gabinete Social, en términos de gestión de conocimiento y de vinculación con la gestión de la política social. Tomó como referencia al caso del Gabinete Social, como un marco generador de los planes de acción y programas que enmarcan la política social nacional. Explicó que el Gabinete es un colegiado de Ministros, responsable de definir la hoja de ruta sobre la cual se definen y orientan las políticas sociales, en base a un marco estratégico general.

Es importante resaltar que este colegiado de Ministros y de Autoridades de las diferentes instituciones del Gabinete Social cuentan con una herramienta fundamental para la orientación de la política social, que es la capacidad política de articulación y coordinación estratégica de acciones. Esto implica, antes que nada, la disposición de volcar en un contexto de trabajo, en una mesa colectiva, los planes y los programas en términos de una visión integral del abordaje de la problemática social.

La política social, en términos de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo social, no puede ser mirada desde un aspecto o desde un sector, sino que tiene que ser mirado y abordado en toda su complejidad. En ese sentido, la capacidad de articular y coordinar resultan herramientas clave. Por ello es que el Gabinete Social cuenta con aproximadamente 17 instituciones que integran este espacio. Esto demuestra la complejidad de la política social, a lo que hay que agregar otras instituciones que forman parte como aliadas y socias del mismo. Se

trata de 6 Ministerios, entre los cuales se encuentran Salud, Educación, también Hacienda, Trabajo y Justicia, además de 8 Secretarías y 3 entes autárquicos.

Este colegiado de ministros cuenta con un órgano técnico de apoyo, que dirige y supervisa las decisiones que van tomándose en ese espacio de articulación, que es la Unidad Técnica del Gabinete Social.

La Unidad Técnica del Gabinete Social es un órgano técnico y asesor, que cuenta con su plan de trabajo y es responsable del monitoreo de las decisiones que se toman en este espacio. La complejidad de la coordinación y articulación de este espacio exige de análisis y trabajo para vincular todas las acciones del gobierno, para lo cual se requiere información precisa, clara y suficiente para la toma de decisiones. Es importante comprender este contexto institucional, a fin de vincular la necesidad de conocimiento y generación de investigaciones en términos de política social.

El plan de trabajo de esta instancia se concentra en tres aspectos fundamentales para los cuales se ha venido trabajando desde inicios del año 2008-2009, diseñando nuevos instrumentos de gestión. Instrumentos que están unidos por información, flujos de información que provienen de diferentes instituciones. El primero de ellos es el Sistema Integrado de Información Social, que tuvo su proceso, un desarrollo y evolución.

El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) inició su proceso en el año 2010, a partir de una mesa de trabajo conformada por diferentes instituciones integrantes del Gabinete Social, que definió el marco y el diseño conceptual del mismo. El primer desafío fue el diseño de un registro único nacional de beneficiarios de políticas sociales. El registro de beneficiarios es una base de datos con el listado de personas beneficiarias de toda la gestión social del país. En un principio, esta mesa interinstitucional y multidisciplinaria inició su proceso con una investigación sobre lo que se necesitaba en el país, considerando las diversas experiencias que se estaban dando en otros contextos nacionales.

Como resultado de la investigación realizada por el equipo, se decidió diseñar una herramienta compleja, que comprendiera los 10 programas principales de protección social. Entre esos programas, se destaca el Tekoporã, de la Secretaría de Acción Social (SAS), también el Programa de Pensión Alimentaria de Adultos Mayores, y el Programa Abrazo. Considerando solamente a estos tres programas, su complejidad, la dificultad para mirarlos de manera integral e integrada, se puede apreciar que es un desafío importante.

Finalmente, se estableció una lista más amplia de programas que van a ser incluidos en el registro único de beneficiarios, generando una base de datos común, que permita el abordaje de la problemática del desarrollo social. Esto implica no solamente mirar a la persona y al territorio, sino también observar al núcleo familiar. El proyecto exigió pensar en términos de una base de datos que pudiera contemplar, además de personas, la propia estructura de bienestar de los hogares y las familias.

La estrategia utilizada fue tomar como referencia o puerta de entrada al sistema a los beneficiarios de dos programas principales de protección social, como son los programas Abrazo y Tekoporã, con sus núcleos familiares. Luego, en el 2013, con el avance de este registro único de beneficiarios, se agregaron componentes muy importantes, como la cartera de la oferta pública de servicios. Además de eso, un componente que permita identificar e incluir a potenciales beneficiarios de protección social. Además del registro único de beneficiarios, también se trabajó para confeccionar un mapa de oferta de servicios sociales públicos, y por otro lado, un componente que permita trabajar con la identificación de la vulnerabilidad social.

En ese contexto, nace el Sistema Integrado de Información Social (SIIS), con una mirada de lo que se necesitaba en término de país, pero también con miradas sobre las experiencias regionales. Para ello se contó con el apoyo muy importante de la Unión Europea (UE) a través de su programa EuroSocial, que permitió mirar las experiencias de otros países, para integrar esa experiencia en el proyecto.

Es importante valorar este proceso de implementación del SIIS, por todos los aprendizajes generados. El trabajo se inició en un contexto en donde los registros administrativos y los sistemas estadísticos nacionales necesitaban ser fortalecidos, con una situación de baja disponibilidad de información cuantitativa y cualitativa, lo cual requirió iniciar un proceso de fortalecimiento y gestión del conocimiento en todas las instituciones del Gabinete Social. Esto demandó el trabajo en diferentes mesas, con cada área de investigación de las diferentes instituciones, para terminar conformando el SIIS con 29 instituciones, además de las 17 que integran el Gabinete Social.

La Unidad Técnica del Gabinete empezó a definir el marco conceptual del proyecto, con gran colaboración de parte del Ministerio de Hacienda y los técnicos del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), para establecer un abordaje del Registro Único de Beneficiarios que sería base para el SIIS. Se partió del análisis de las instituciones que actuaban dentro del SIAF, aquellos que estaban con el código a partir de 800, que eran las transferencias de recursos a personas

físicas, y otras personas que estaban siendo beneficiadas, por cualquier sector o cualquier institución del gobierno.

Este trabajo fue muy exigente, porque se encontraron más de 100 programas candidatos a ser incluidos en el SIIS. Frente a esa situación, era necesario priorizar a los programas en el proceso de incorporación. Era claro que todos aquellos que estaban dentro del marco de protección social y promoción social, debían ser incorporados, porque la política de desarrollo social debe contemplar principalmente esos aspectos.

Finalmente, luego de un proceso de más de cinco años de trabajo con las instituciones, con un proceso de fortalecimiento en cada una de las áreas de información, se logró instalar capacidades para el monitoreo de las metas del gobierno y para la investigación social. Hoy se cuenta con una herramienta que recibe información de 26 instituciones, a través de una plataforma web, desde sus propias oficinas. Se logró integrar a 69 programas sociales, con más de un millón de personas beneficiarias. El 20% de la población está registrada en el Sistema Integrado de Información Social, específicamente en el Registro Único de Beneficiarios.

Este proceso se pudo lograr con la cooperación y el esfuerzo de cada una de las instituciones del Gabinete Social, además de otras aliadas al SIIS. Las estadísticas nacionales y oficiales hoy se apoyan en registros administrativos altamente confiables, que dan base al SIIS, una herramienta que al principio se veía como simple herramienta informática, pero que en realidad es mucho más, en tanto que es un mecanismo para coleccionar y proveer información. El SIIS exigió mirar el ciclo de vida de cada programa social, sus objetivos y los destinatarios de cada uno de los 69 programas sociales que se tienen integrados.

Por otro lado, otro punto a destacar, es que dentro de la Unidad Técnica del Gabinete Social, se elaboraron los informes de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto requirió de un proceso intenso, de revisión de las estadísticas oficiales, registros administrativos y producción de información cualitativa que respalda la gestión en términos de compromisos internacionales. Ese esquema también se trabajó de manera coordinada y articulada, desde y con todas las instituciones del Gabinete Social. Fueron dos informes oficiales generados desde el gobierno en donde se aprecian los avances de la política social, el primero es del 2011, presentado por Presidencia, y el segundo informe del gobierno en el 2015.

El proceso de elaboración del Informe de ODM, se centró en tres ejes de trabajo. En primer lugar la revisión y construcción de indicadores, con las instituciones proveedoras de información y la Dirección de Estadísticas de Encuestas y de Censos, para la revisión de calidad de la información cuantitativa oficial. Un segundo componente, que tiene que ver con todo el marco de políticas y programas sociales, en el que estaban enmarcados cada uno de los ODM. Por último un espacio de reflexión sobre los desafíos en términos de desarrollo social, el cual trabajamos muy de cerca con la Academia, con investigadores del ámbito, y organismos de la sociedad civil, que están trabajando en este sentido.

Una última herramienta, que se viene construyendo desde el año 2015, es aquella que permitirá evaluar los procesos de monitoreo de la gestión social, y de los programas sociales que trabajan en el país. Desde el año pasado, se inicia un proceso de monitoreo, triangulando información de los programas sociales, principalmente aquellos que están abocados al combate y reducción de la pobreza y el desarrollo social, con especial énfasis en generación de ingresos. Esta herramienta, es trabajada con las diferentes instituciones, con resultados en términos del primer monitoreo de cinco programas sociales, proporcionando información relevante en términos de los avances de estos programas. Además, en este momento el Gabinete Social está definiendo una agenda de estudios de evaluación para realizar en los siguientes años.

Se pueden reconocer diversos desafíos en este componente, que pasan por la necesidad de establecer rutinas y lograr una institucionalización del monitoreo y evaluación de la gestión social. Eso es muy importante para la mejora de los programas sociales, para alcanzar los resultados y avanzar en ese sentido. Se considera que ese espacio es muy importante para la investigación y la gestión de conocimientos, en el cual es necesario fomentar la articulación con la Academia.

Por último, rescato los aprendizajes generados en todo este proceso, al ser una institución conformada en el 2003, el cual empieza desde el 2008-2009 con la generación y construcción de herramientas para generar una base de datos confiable sobre la oferta pública y los beneficiarios de las mismas. Esta experiencia acumulada, puede ser condensada en tres mensajes principales, relacionados con los procesos de generación y aplicación de conocimiento.

Por un lado, la importancia de la generación de conocimientos en la gestión pública, en tanto que ofrece espacios interesantes para ser trabajados desde las políticas públicas. En este sentido existen mecanismos implementados

en la Academia y en algunas organizaciones de la sociedad civil, tales como la rendición de cuentas, la evaluación y monitoreo de programas, que sirven de referencia. La evidencia generada permite no solamente mostrar los avances en términos de los compromisos nacionales e internacionales, sino también visualizar los aspectos a mejorar y la revisión constante de lo que se hace en la gestión social. El conocimiento permite tomar decisiones adecuadas, en beneficio de la población, porque la dinámica social es compleja y hay que abordarla con una mirada integral.

Para finalizar, destaco que los espacios de encuentro entre políticos y técnicos, como el propuesto por el Instituto Social del MERCOSUR, es sumamente valioso, porque permite reflexionar respecto a los desafíos que supone la instalación de una agenda de evaluación continua, institucionalizarla. Es ahí donde la vinculación entre la Academia, el sector público y el privado son muy importantes en términos de generación de conocimientos e investigaciones. Subrayo, finalmente, el compromiso de la Unidad Técnica del Gabinete Social para darle un impulso decidido a este importante tema, para lo cual se espera contar con la participación de la sociedad y la Academia.

2.3 Generación de conocimientos sobre políticas públicas en América Latina. La experiencia de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

Ponencia de Rodrigo Martínez Concha

En sus primeras palabras, el experto de la CEPAL realizó un breve comentario para presentar a su Institución y describir el rol que ésta desempeña. La CEPAL es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, una de las cinco comisiones regionales que tiene la Secretaría General de las Naciones Unidas, con foco en el ámbito de las políticas de desarrollo y con alguna particularidad respecto de sus pares.

La CEPAL surge en la región en los años 50 de la mano de Raúl Prebisch y su pensamiento regional sobre la realidad Latinoamericana. Prebisch es el responsable de instalar la idea de la necesidad de que América Latina tenga un espacio de pensamiento propio. Generar espacios para orientarse y para orientar las políticas desde la realidad latinoamericana. Desde esas ideas, surgen y se instala la CEPAL, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), como instituciones de las Naciones Unidas. Este origen histórico es lo que diferencia a CEPAL de otras Comisiones, como las de África o del Sudeste Asiático. Pero también se diferencia de las otras agencias y fondos de las Naciones Unidas, como pueden ser el PNUD, la FAO, UNICEF, la OIT, por la forma de funcionar de CEPAL, como una especie de institución de segundo piso. La Comisión no se encarga de la gestión directa, operando programas, implementando directamente acciones en los países, como eventualmente hace la FAO con la promoción en el tema de alimentación, o el Programa Mundial de Alimentos para la lucha contra el hambre y la desnutrición, gestionando la entrega de bienes alimentarios. Esas son actividades muy útiles para las situaciones de emergencia, con una logística impresionante a nivel global, pero que se distancian del funcionamiento de CEPAL.

El espacio desde el cual habla CEPAL, siempre con una mirada regional, con un enfoque no directamente pensado en la gestión. CEPAL no está en la

gestión, pero trabaja con la gestión, no es una institución académica y tampoco una institución que opere con programas. Pero CEPAL trabaja en el vínculo, en el puente de esa dinámica, que se focaliza en la relación entre lo político y lo técnico. El espacio institucional de CEPAL se encuentra definido por la dinámica entre lo político-técnico y lo académico, a nivel de la generación de conocimiento y su aplicación en la gestión.

Resulta fundamental comprender la misión de la institución, particularmente en el campo del desarrollo social, que no es otra que la de promover el desarrollo integral de América Latina y el Caribe, con enfoque en derechos e igualdad. Ese es el piso sobre el cual se mueve y orienta la institución, proporcionando a los países información de diagnóstico y análisis de situación en áreas temáticas y grupos específicos de población. El organismo realiza análisis de políticas sociales, no solo en términos de diagnósticos de la realidad, sino también de las políticas sociales que implementan los gobiernos, desarrollando también evaluación de políticas. Los temas relacionados con la superación de la pobreza, ampliación de la protección social y promoción de la igualdad, es el enfoque principal de la misión organizacional. También se estudia y difunden experiencias exitosas, tratando de facilitar el vínculo de conocimientos entre los gestores de políticas de diferentes países. Esta misión del organismo se materializa en las tareas de asesoría a los gobiernos en el diseño de programas y políticas sociales, porque para CEPAL la investigación pura no tiene sentido. El sentido de la investigación es en función del apoyo que pueda brindar a la toma de decisiones y a la mejora de la gestión de las políticas públicas.

El programa de trabajo del organismo apunta al objetivo de promover igualdad social y económica en la región, contribuyendo al bienestar de la población regional desde una perspectiva multidimensional, con enfoque de derechos. La estrategia es desarrollar investigación para establecer recomendaciones de políticas, fortalecer redes de conocimiento y trabajo, generar o difundir información. Para el organismo es central recopilar, sistematizar y difundir información para la toma de decisiones, antes que generar nueva información. Se procesan grandes volúmenes de información, y se procura ponerla a disposición del conjunto de la región. Se fomenta la cooperación dentro de los países, cooperación sur-sur entre los países a nivel regional y extra regional.

Para CEPAL, los países son socios y destinatarios de su trabajo. Los países no son considerados “beneficiarios” o “clientes”, sino que son jefes mandantes. El trabajo del organismo se debe a las orientaciones de los países. Menciono como

ejemplo que la próxima semana se realizará un encuentro bianual, denominado “Período de sesiones de la CEPAL”, que es la instancia en dónde se discute el plan de trabajo para su definición y aprobación por parte de los países. Este es el marco de trabajo general para la institución. Trabajando con las instituciones y autoridades de gobierno, principalmente con los encargados de la formulación, implementación y gestión de las políticas sociales. También con organizaciones regionales y sub-regionales, como MERCOSUR, UNASUR, la CELAC, la Comunidad Andina de Naciones, etc. También con instituciones académicas y centros de investigación, con quienes se hace cooperación técnica, estableciendo flujos de información e investigación.

Para la CEPAL, la investigación social tiene un rol central en apoyar el análisis de la realidad y la gestión de las políticas públicas de calidad. Aquí se debe prestar atención a dos cosas: cuando se habla de gestión, se habla de diseño, implementación y evaluación de impactos. En segundo término, cuando se habla de calidad, se trata de caracterizar si una política social es efectiva, eficiente, sostenible, y transparente. Estos son conceptos que se deben manejar con cuidado, porque si una política pública es muy eficiente pero no es efectiva, entonces no sirve de nada. Una política social debe ser efectiva. Antes que nada debe resolver el problema que preocupa. Luego vendría el espacio para analizar si es eficiente, sostenible y transparente. La transparencia debe ser parte del propio diseño de una política pública de calidad. Resalto que buena parte de las panelistas del Seminario, van en esa misma línea, de ser transparente en la toma de decisiones, y de tratar de sostener con la mejor evidencia a la toma de decisiones.

Todas estas consideraciones deben aplicarse en los distintos ámbitos del desarrollo social, sobre la base de un enfoque de derechos, en el marco de la agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que marcan la ruta macro de trabajo. Los instrumentos principales de trabajo consisten en la elaboración y definición de marcos analíticos, modelos y metodologías. Muchas veces el tomador de decisiones, el hacedor de política, piensa a la política desde el lado de la solución, pero luego llega el académico con la mirada desde la investigación, desde el lado de cómo se analizó el problema. El trabajo de asistencia de CEPAL pasa por tratar de resolver esa brecha entre los dos actores, buscar un diálogo productivo entre las partes.

Como ejemplo, vale la pena citar el caso de un colega con quien había compartido una jornada de trabajo, en el que éste le expresaba: “mire esta información, está más que clara, yo no entiendo por qué no se toman las decisiones correctas”. Considero que ese es un enfoque inadecuado del proceso de elaboración de políticas. Ahí se encuentra el quid del asunto, porque no se trata solamente de

saber qué es lo bueno y que es lo malo, lo acertado o errado, sino de vincular información, análisis y toma de decisiones.

Me permito, asimismo, citar otra experiencia de trabajo reciente, en la cual se puede observar la complejidad del diálogo político-técnico. La CAN (Comunidad Andina de Naciones) había solicitado realizar una línea de base sobre el programa de seguridad alimentaria nutricional de los países andinos. CEPAL le aseguró el apoyo técnico para confeccionar esa línea base. Pero, antes de confeccionar el estudio, para CEPAL era fundamental generar el sistema de información para poder hacer seguimiento de estas políticas, para la evaluación y monitoreo a largo plazo.

Por otra parte, la CAN también quería evaluar los costos de las acciones a ser implementadas por este programa de seguridad alimentaria. Para ello CEPAL también aseguró su asistencia técnica, pero expresamos que antes de hacer el estudio, primero se debía especificar el marco analítico sobre el cual se sustenta todo este desarrollo. Esta es una discusión fundamental, porque el marco analítico no son las cosas que se hacen, los servicios brindados, sino que refiere a los problemas de partida, su diagnóstico y los elementos que justifican líneas políticas concretas. Con este ejemplo, quiero mostrar la complejidad que puede adquirir el diálogo político-técnico en el diseño de las políticas públicas.

Por otro lado, una función importante de CEPAL está relacionada con el desarrollo de metodologías para la generación y recopilación de información. A diferencia de lo que pasa en la Unión Europea (UE), en donde existe una Oficina de Estadística que marca la norma para todos los países respecto a cómo se registra y se publican los indicadores, en nuestra región se carece de ello. No está desarrollado el rol de normalización estadística, con metodologías institucionalizadas y estandarizadas, lo cual es una gran dificultad, pero también es una oportunidad para ser creativos en la resolución de algunos problemas.

Parte del trabajo es avanzar hacia ahí, generando nuevos espacios. A partir de esto surgieron algunos trabajos interesantes, como por ejemplo en el tema del “Costo del Hambre”. Es un estudio que se basa en el problema de identificar cuánto le cuesta a la sociedad no hacer nada, o seguir haciendo lo que está haciendo, de la misma manera en que se está haciendo. Un ejercicio que la CEPAL ya hizo para Paraguay, y que se está aplicando también en África.

La realidad latinoamericana es muy cambiante, con un proceso de transición permanente que exige actuar en el día. No se pueden desarrollar estudios que lleven 10

años, por que como se decía en la mesa anterior, se necesita actuar ahora. No se puede dedicar esfuerzos excesivos a realizar ejercicios de planificación estratégica, generando gruesos y detallados manuales, sin enfrentar y resolver los problemas del ahora.

El problema del hambre y la desnutrición refiere a una ecuación bastante más larga y compleja de lo que se pensaba antes. Hace 40 años la gente visualizaba la desnutrición, hace 20 años también, y hace 10 años también, y todavía se ve como problema. Pero la realidad ha cambiado. Nuestra transición epidemiológica y nutricional es mucho más acelerada que lo que fue en el pasado para otros países, y lo que tenemos es que se conviven con problemas diversos. El desafío está en poder elaborar marcos analíticos, que sean adaptables a realidades que son cambiantes y heterogéneas.

Para la institución, también importa apoyar instancias de capacitación a funcionarios y profesionales, con foco especial en la formación de grupos de trabajo. El desafío es realizar las cosas con las instituciones de los países, generando capacidades en grupos de trabajo estables, con capacidad de respuesta sostenida en el tiempo. Muchas veces, queda la idea de que los técnicos solamente producen documentos, olvidando que en realidad se trabaja para solucionar problemas de fondo, buscando desarrollar políticas sociales de calidad.

La CEPAL es una gran organización, que reproduce la estructura de todos los ministerios ordinarios de un país. Todas las funciones de gobierno están en la CEPAL. La División de Desarrollo Social está especializada en temas como pobreza y desigualdad, la discusión sobre lo que es pobreza multidimensional, multiregional, lo que es línea de pobreza, etc. Junto con la División de Estadística, se trabaja con los países justamente para homologar procedimientos y estandarizar la comparabilidad, por ejemplo, en las Encuestas Permanentes de Hogares, que son una importante fuente de información.

Uno de los puntos fuertes de trabajo para los equipos técnicos de CEPAL consiste en el desarrollo del concepto de protección social. Menciono como ejemplo el documento de Conferencia de Desarrollo Social, ocurrida el año pasado en Lima, que tuvo como centro los conceptos protección social y desarrollo social inclusivo. Se trabajó intensamente en su conceptualización, qué es lo que se entiende por inclusiva, porque todavía hay gente que entiende que la protección social es la simple entrega de bienes, de servicios o de programas de transferencia. Eso sería igual a entender qué en Paraguay la experiencia del Tekoporã resume toda la protección social, y esto es más amplio, abarca también la seguridad social. Sobre

esto hay lecturas diferentes, por eso es importante el trabajo en la generación de bases de datos que permitan conocer lo que pasa en los países, para comprender y trabajar sobre esas realidades.

Existe una diversidad de temas en los que trabaja el organismo, por ejemplo en el tema empleo y trabajo, la relación de protección social con el trabajo, la pobreza y la desigualdad, la institucionalidad social. Son trabajos que se están desarrollando fuertemente hoy en día con los países, generando una base de datos sobre institucionalidad social. La CEPAL trabaja con la SAS en eso, en las características de la institucionalidad social del Paraguay y los desafíos que eso tiene. Prontamente se va a contar con una base de datos, con información disponible sobre esta temática, accesible a todos los países.

Otro campo de trabajo refiere a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, del cual ya se había mencionado anteriormente. En el ámbito de salud, el análisis de reforma en la salud, los temas en la salud electrónica, la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación, la toma de decisiones y la gestión del día a día en el sector salud. También en el campo de la Discapacidad, armonización y medición, sistematización de la información sobre capacidades, existe un mundo diverso de enfoques, respecto de cómo se entiende, qué se entiende, lo que se debe y lo que no se debe decir.

También hay un campo relevante en Educación, en el análisis de políticas, seguimiento de resultados de distintos niveles educativos en la región, a nivel de los países. También para la Cultura, el sistema de industria cultural, consumo cultural, las cuentas satélites de la cultura, entendido de esta forma de cuanto se gasta en cultura en los países. Son de gran interés los temas de Infancia, Adolescencia y Juventud, la gestión y evaluación de políticas. Es importante marcar cómo en este grupo hay cierto cambio de enfoque, por que de temas como salud o educación, se pasa a enfocar grupos poblacionales, a lo largo del ciclo de vida, como niñez y juventud. Hay un trabajo técnico y conceptual fuerte con estos grupos, desde el lado del Cuidado, de la caracterización de políticas. El Cuidado como parte de la Protección Social, como una función del sistema. En los temas de infancia y adolescencia junto a juventud, también se trabaja con UNICEF y OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud).

Para ir finalizando, es importante hacer mención sobre la visión de gestión de las políticas y evaluación de las mismas, dedicando un punto a la relación entre investigación, gestión y evaluación. La investigación social, observada de esa forma,

es como un puente de doble sentido, porque la investigación se pone al servicio de la toma de decisiones. Pero las necesidades de la toma de decisiones públicas también generan nuevos temas de investigación. En este punto, se generan preguntas de gran interés: ¿cómo generamos el vínculo, de que las investigaciones no sean sólo el espacio en el que el investigador tenga que imaginarse una realidad, o un problema? ¿Y cómo generamos demanda desde las mismas necesidades?

Entonces, el ciclo de investigación es más amplio, tanto del lado de los resultados, de los problemas, como desde la implementación y en la misma gestión. También se puede mencionar la evaluación de impacto, que ha sido un espacio de gran desarrollo y tiene mucho todavía para explotar. Pero aquí hay que tener cierta precaución frente a esa pasión por la medición. Se debe tener cuidado por la excesiva preocupación por las evaluaciones “con asterisco”. ¿Qué significan las evaluaciones con asterisco? Es cuando se mide la relación entre la variable A y la variable B, y se halla que es significativa. Este análisis no está mal, pero no termina de resolver otra serie de preguntas tales como: ¿Qué fue lo que pasó? ¿Qué cosa llevó a ese resultado? ¿Dónde miramos lo que acontece con la gestión interna de esas evaluaciones de impacto? ¿Cómo se vincula esa investigación de impacto con un programa, con un instrumento en específico, respecto del conjunto de la política? ¿Qué elementos estuvieron detrás que permitieron eso, más allá de la conjetura del investigador?

En ese campo existen grandes desafíos. En ese sentido, es importante no perder de vista el desarrollo de los sistemas de información para la gestión, básicamente el monitoreo e información, una dupla que es necesario potenciar. Una dupla necesaria no solo a nivel de programas y proyectos, sino de políticas, de cómo concebir la mejora de una política analizada. Todavía existen muchos espacios por desarrollar, y esto es una invitación a los jóvenes investigadores, porque todavía hay mucho por hacer, tanto del lado de la investigación como desde el lado de la implementación misma. Respecto a la información sobre inversión y gasto social, esta es una discusión todavía abierta, sobre si es inversión o gasto social. En Desarrollo Social de la CEPAL aun se mantiene cierta tensión. Esto debido a que es importante darle seguimiento no solo al gasto público, sino también al gasto privado que existe en la región y que está orientado a la política social. En este sentido la preocupación mayor pasa por el análisis de cómo esa inversión se traduce en resultados.

Por último, otra de las cosas trabajadas son los temas de innovación social, desarrollados desde hace más de una década en la institución. Se han

realizado concursos, que buscaban atraer nuevos desarrollos en gestión a nivel local, a nivel de pequeñas comunidades, etc. Esta iniciativa trataba de levantar esas experiencias, con la idea de ver como esas pequeñas experiencias podían caminar hacia el desarrollo de una política. Ahí se cuenta con alguna base de datos, de algunas experiencias que se ha desarrollado. Finalmente, para ir redondeando la presentación, se destacó los diversos documentos con que cuenta la entidad en base a todas las líneas de trabajo expuestas. Desde CEPAL se vuelcan estas informaciones en publicaciones de investigación tales como “El panorama social de América Latina”, los documentos de conferencias, producto de los periodos de sesiones. Están los documentos de la “Trilogía de la igualdad”, a la que ahora se denomina “más uno”, porque próximamente se dará a conocer la cuarta etapa de esa discusión, en el periodo de sesiones en México.

Los documentos de la Conferencia de Desarrollo Social son una pauta de los temas de desarrollo social a ser trabajados por la entidad y que son mandados por los países. Actualmente ese trabajo está focalizado en la discusión sobre la matriz de desigualdad social, sobre la desigualdad estructural que generan los procesos productivos, que se traduce en desigualdad social estructural, también en desigualdad en términos de género, etnia y raza, de territorio, etc. Por otro lado se cuenta con la serie de libros de CEPAL, la serie de políticas sociales, documentos de proyectos específicos, la serie de documentos de conferencias, que son recopilaciones de trabajos y ponencias que se han presentado en algún seminario.

Finalizo mencionando que la visión CEPAL sobre el rol de la investigación y de las políticas sociales refiere a la necesidad de dejar claramente identificado este puente que hay que construir entre investigadores, técnicos y políticos. Generar este puente implica diversas tareas, desde sistematizar, generar conocimiento, apoyar a la generación de conocimientos, pero con una orientación clara hacia los procesos de toma de decisiones. En ese sentido se reconoce la importancia de vincular la generación de conocimientos con la gestión misma, desde el lado de la operación hacia el lado del resultado, y viceversa, en un camino de ida y vuelta. Subrayando la necesidad de contar con sistemas integrados de monitoreo y evaluación, en los que se pueda concebir aportes a la toma de decisiones, en una perspectiva de políticas sociales que sean de cambio, efectivas, sostenibles y transparentes.



CAPÍTULO 3

La investigación en la construcción de políticas públicas en el MERCOSUR: experiencias temáticas regionales

Marcelo Setaro - Jefe del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto Social del MERCOSUR

Mariana Vázquez - Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social / MERCOSUR

Marcus Maurer de Salles - Consultor Jurídico del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR

Javier Palummo - Jefe del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos

3.1 Políticas Públicas Regionales: el rol del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR

Ponencia de Javier Palummo

El primer panelista, Javier Palummo, Jefe de Investigación del IPPDH, agradeció la invitación del Instituto Social del MERCOSUR para participar de este seminario. Su presentación estuvo orientada a presentar el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) y el rol que cumple su Departamento de Investigación. Mostrar como es la labor del Departamento, desarrollando algunos ejemplos específicos de aplicación y utilización de herramientas de investigación en el ámbito de las políticas públicas regionales, en correspondencia con el acento de esta mesa. Por último, realizó algunas consideraciones finales en relación a las perspectivas futuras de trabajo en la temática.

El IPPDH es un organismo especializado en DDHH con algunas particularidades. La principal es que en el mundo de los derechos humanos es usual encontrar espacios de denuncia, de monitoreo, que desarrollan el seguimiento de obligaciones que los Estados asumen al ratificar instrumentos internacionales u otros documentos vinculantes. Los organismos de derechos humanos usualmente tienen un perfil jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, pero el IPPDH cumple básicamente un rol de asistencia a las políticas públicas de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR. El IPPDH no tiene una potestad normativa, no posee una potestad vinculada con el análisis de casos sin excepción de denuncia. No se desarrollan informes que impliquen un juicio de valor sobre la observancia de las obligaciones que los Estados han contraído en el marco del Derecho Internacional en los derechos humanos. Este es un organismo de apoyo a las políticas públicas de los Estados, de apoyo a las políticas públicas regionales que el MERCOSUR traiza en conjunto para el bloque. Esto se realiza de diversas formas y la investigación cumple un rol fundamental dentro de este apoyo a las políticas públicas.

El IPPDH tiene desarrollado herramientas, además de las de investigación, tales como las que pueden ser facilitadas en su diseño e implementación, mediante acciones combinadas que impliquen investigación aplicada, asistencia técnica, desarrollo de herramientas públicas, guías, directrices, sistemas de monitoreo e indicadores. Otras de las líneas de trabajo es el intercambio entre los Estados para favorecer el desarrollo de consensos en el ámbito regional.

La investigación es una parte de un todo más complejo, generalmente nuestras investigaciones funcionan como una puesta en común a la hora de pensar una política pública regional. También tiene una lógica de exploración, para generar instancias de capacitación a través de la Escuela de Políticas Públicas en DDHH, o para generar avances de reflexión y debate que favorezcan luego la formación de consensos en el ámbito regional.

Entonces, las acciones de investigación nunca están aisladas, y el Departamento de Investigación se debe trabajar con otras áreas del IPPDH. Por ejemplo, con el Departamento que se encarga de la Asistencia Técnica a los Estados, con el Departamento de Relaciones Institucionales, que se encarga de favorecer los consensos de los Estados en los ámbitos de foros políticos de MERCOSUR. También se trabaja con el Departamento de Comunicación, porque toda esta estrategia hay que saber comunicarla para que funcione. En definitiva, la investigación pierde potencia si no se visualiza como un componente estratégico, que se combina otro tipo de funciones dentro del ámbito del apoyo a las políticas públicas, para impactar sobre la realidad. Porque en definitiva, para todos los que trabajan en derechos humanos, el fin último no es la producción del conocimiento, sino la mejora de las políticas públicas, la generación de resultados que tengan correlato con la mejora en la calidad de vida y en el ejercicio de los derechos.

Esto es algo clave, seguir construyendo un Instituto que fue creado en 2009, apuntalando su crecimiento. No se tiene décadas de experiencia, pero se está fuertemente comprometido en generar una mayor riqueza en este intercambio de estrategias que nutran a la investigación. Pero también se debe tratar de ir más allá, para ser una estrategia de conocimiento aplicado, con énfasis en el desarrollo de políticas públicas. Esto no debe ir en detrimento de la realización de investigación aplicada en temas de derechos humanos más tradicionales.

Muchos de estos avances requieren investigación más tradicional, vinculada a lo descriptivo, lo normativo, la descripción orgánica y funcional de la institucionalidad pública de nuestros Estados. La construcción de política pública

regional requiere que los Estados tengan un conocimiento profundo de las políticas que están desarrollando cada uno de ellos. Conocer su institucionalidad, su normativa, es la única forma de pensar luego en estrategias para difundir o replicar acciones, para poder trascender las experiencias particulares de un Estado concreto. El MERCOSUR y los foros políticos sirven como un marco facilitador en la diseminación de buenas experiencias y buenas prácticas, esa es una cuestión en la cual el IPPDH está comprometido.

En ese sentido y a modo de ejemplo, menciono como un hito relevante, de avance profundo en el MERCOSUR, lo relativo a la política de protección a la niñez migrante. Una investigación exploratoria, descriptiva, da lugar a una acción concreta en un foro internacional como es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional de carácter continental. Luego de recabar la opinión consultiva, los Estados asumen la construcción de un instrumento como la “Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de las Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de los Niños-Niñas Inmigrantes”.

Por último, menciono otro ejemplo de estudio, referido a los inmigrantes regionales y el acceso a servicios sociales en ciudades de la región. Es el caso de un estudio realizado recientemente en la ciudad de Buenos Aires, en el marco de un convenio bilateral entre el Gobierno Argentino y el IPPDH. Este estudio generó la necesidad de organizar mesas de trabajo con las autoridades a cargo de las políticas sociales, para afrontar los problemas de acceso a derechos detectados por el estudio. En este caso se puede apreciar el valor de la investigación en cuanto conocimiento, pero también como catalizador de la respuesta de los Estados frente a los problemas identificados. El impacto sobre los procesos de toma de decisión y de respuesta nacionales es un valor interesante de estos estudios realizados desde el ámbito del MERCOSUR.

Para finalizar, destaco que todas las investigaciones del IPPDH tienen como objetivo impactar en la realidad y en la calidad de vida de las personas. Prácticamente el noventa por ciento de las investigaciones del IPPDH son mandatadas por los Estados, y se realizan a solicitud expresa de los Estados. A partir de ese plan de trabajo se desarrollan luego estrategias de asistencia técnica para mejorar la política pública. Esto expresa el alto grado de compromiso que tienen los Estados con la temática de los derechos humanos, permitiendo al IPPDH funcionar como un espacio institucional que incide positivamente en los procesos de elaboración de políticas públicas en derechos humanos de los Estados parte.

3.2 Políticas Públicas regionales: el rol del Sector de Asistencia Técnica de la Secretaría del MERCOSUR

Ponencia de Marcus Maurer de Salles

La presentación de Marcus Maurer de Salles, del Sector de Asistencia Técnica (SAT) de la Secretaría de MERCOSUR, apuntó a describir las principales características del trabajo realizado por su unidad técnica. Antes de comenzar, agradeció a ISM por su invitación para participar de este evento para discutir las metodologías de investigación orientadas hacia políticas sociales, con un auditorio totalmente colmado de personas. Destacó la presencia de sus compañeros de mesa, funcionarios internacionales del MERCOSUR, con los cuales tenía el placer de discutir sobre estos tópicos, en el marco de la estrategia de la Presidencia *Pro Tempore* de fomentar el diálogo interinstitucional del MERCOSUR.

La presentación está organizada en tres partes, con una primera descripción de las principales atribuciones institucionales del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR (SM-SAT). En segundo lugar, será presentado las líneas generales de los aportes que se están realizando desde el SAT, destacando algunos estudios que pueden ser de relevancia para el trabajo de los tomadores de decisiones en el campo de las políticas sociales. Por último, como cierre, será tratado de contestar algunas de las provocaciones del documento de presentación del Seminario, pensando en el rol de la investigación para la construcción de nuevas políticas públicas del MERCOSUR.

La Secretaría de MERCOSUR es un ámbito institucional permanente, creada por el Tratado de Asunción. Este organismo nace con una naturaleza de secretaría administrativa, depositaria de los resultados de procesos normativos, brindando la logística de apoyo a las reuniones políticas y técnicas del MERCOSUR. Con el tiempo los países demandaron que la Secretaría también realizara un aporte técnico a los

órganos. Esto se consolida en 2002 con la Decisión CMC N° 30/02, que transforma la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica.

A partir de 2007 la Secretaría del MERCOSUR empieza a ampliar su funcionalidad técnica, con la creación de las unidades específicas, relacionadas con estadísticas de comercio exterior (UTECEM), cooperación internacional (UTCI) y educación (UTE). Con esto, se ampliaron las funciones de la Secretaría del MERCOSUR, tanto administrativas como técnicas, y hoy se conformó en una institución del MERCOSUR con infraestructura propia, con apoyo de recursos humanos técnicos que están a disposición del proceso negociador de los países del bloque.

El Sector de Asesoría Técnica (SAT) tiene un mandato de trabajo establecido por la Decisión CMC N°. 15/15. Las funciones del SAT son relativamente amplias, porque pueden abarcan todas las dimensiones temáticas de la integración, tanto por medio del seguimiento permanente como por la demanda de estudios específicos por los órganos del MERCOSUR. En el SAT se trabaja con el objetivo de generar insumos técnicos para apoyar a los órganos del MERCOSUR tanto en el desarrollo de sus proyectos de normas como en el proceso de seguimiento de políticas comerciales, industriales y sociales de alcance regional que están siendo llevadas adelante por los países del bloque.

El SAT ya tiene una experiencia de casi 15 años de trabajo con los órganos. Se han generado más de 500 documentos de trabajo y estudios, cuyos destinatarios son los órganos de estructura institucional del MERCOSUR.

En relación al enfoque del Seminario – las políticas públicas regionales – el SAT ha desarrollado a lo largo de los años una serie de estudios relacionados con la dimensión social del MERCOSUR, especial, para apoyar a los países en la implementación y el seguimiento del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), el Plan de Acción para conformación del Estatuto de Ciudadanía y la Declaración Sociolaboral. Otros estudios más recientes tienen un carácter más transversal, como Género, Frontera, Movilidad Regional, que involucran los trabajos de varios órganos del bloque y apoyan a la implementación y seguimiento de diversos instrumentos normativos del MERCOSUR.

Para concluir, se señala la necesidad de tener en cuenta que la dimensión social del MERCOSUR logró varias conquistas desde la fundación del bloque. La dimensión social está recogida tanto por los principios del MERCOSUR, por el discurso político, por la acción de los órganos, por la creación de políticas regionales

y consecuentemente la creación de nuevos derechos regionales. Así, en el proceso de ampliación y fortalecimiento de la institucionalidad del MERCOSUR, tener la investigación de las políticas públicas regionales como una prioridad contribuye a modificar la realidad en beneficio de los ciudadanos del MERCOSUR.

Existen desafíos para estas investigaciones en el marco de las directrices de la dimensión social. Por ejemplo, en la ejecución de las políticas públicas nacionales, que hay que comenzar a mirar desde la institucionalidad MERCOSUR, a fin de valorar si hay diferencias entre políticas públicas regionales y las nacionales. Lo deseable es identificar si están trabajando bajo las mismas premisas, con articulación entre ellas, concretando derechos en el plano normativo y también sustantivo, en la vida de los ciudadanos del MERCOSUR.

La articulación intra-institucional en el bloque podría ser una estrategia muy relevante, para lograr agendas comunes entre los sectores de asesoría técnica de los diferentes órganos del MERCOSUR para optimizar el apoyo a los países. Esto podría contribuir a sostener políticas públicas basadas en derechos, garantizando que nunca haya retrocesos en sus derechos fundamentales regionales originados de las normas e instituciones de la dimensión social del MERCOSUR. De esta forma, los derechos previstos en el PEAS, Declaración Sociolaboral y Estatuto de Ciudadanía, podrán ser observados, respetados y profundizados. De esta manera, la institucionalidad del bloque cumpliría en definitivo su rol de apoyo al seguimiento e implementación de las políticas públicas regionales y así garantizar los derechos fundamentales relativos a la Dimensión Social del MERCOSUR.

3.3 Políticas Públicas regionales: el rol de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR

Ponencia de Mariana Vázquez

La Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS), Mariana Vázquez, felicitó al Instituto Social del MERCOSUR por la organización de esta actividad y resaltó el éxito de su convocatoria, con un auditorio colmado de jóvenes. En particular, destacó la trayectoria de su Director Ejecutivo, Gabriel Toselli, quien ha trabajado por la integración regional y por la dimensión social desde largo tiempo, señalando su satisfacción por su designación al frente del ISM. La Coordinadora de la UPS destacó la calidad de las exposiciones que le precedieron, e indicó que su reflexión empezará por definir las características del órgano. Un órgano que no tiene un área específica dedicada a la investigación, pero que sí trabaja muy intensamente en la articulación con los órganos que sí desarrollan investigación vinculadas con la dimensión social del MERCOSUR. Tomando como eje el título del Seminario, “Democracia y Políticas Públicas”, apuntó a contextualizar el surgimiento de la Unidad y de algunas investigaciones promovidas por la misma.

En primer lugar, vamos a visibilizar, desde una hermenéutica personal, ciertos presupuestos que están detrás de esta reflexión conceptual y política como es la propia idea de “Democracia”. El Seminario llama a la reflexión sobre esa idea, políticas públicas, políticas sociales e investigación, a lo cual cabe agregar un contexto específico al MERCOSUR, la propia reflexión sobre integración regional.

El presupuesto más potente que está detrás de esta convocatoria, es la idea de una democracia sustantiva no una democracia exclusivamente formal, sino una democracia que presupone dos cuestiones que de alguna manera están presentes en la reflexión de hoy y también en esta mesa.

Una Democracia que presupone la búsqueda de la igualdad y, como condición, la inclusión social y que presupone la participación social. Esta democracia en sociedades excluyentes, en sociedades desiguales como las nuestras, es un horizonte al que se puede acercar con el Estado presente. Un estado presente es un Estado con políticas públicas, y acá vamos al segundo concepto de la convocatoria, en esta reflexión: en este caso el análisis de las políticas sociales.

En el MERCOSUR y a nivel regional, la democracia sustantiva presupone de un determinado modelo de integración - no cualquier proyecto de integración es funcional a un proyecto democratizador. En el MERCOSUR, la aparición o el fortalecimiento de la dimensión social se da en dos sentidos: por un lado en el ámbito de las políticas sociales, a través del fortalecimiento y jerarquización de políticas de las dimensiones sociales de la integración; por otro lado, en el ámbito de la participación social, es decir en la inclusión de nuevos sujetos colectivos en el proceso de integración. La aparición de estos dos aspectos, en la dimensión social, se da en forma simultánea.

Esta aparición se da generalmente en el esquema de integración del MERCOSUR a partir del 2003-2004, en un contexto de política regional de transformaciones profundas, que llevan, de alguna manera, a modificar los objetivos de la integración, que tiene que ver con la ampliación de las dimensiones en las cuales los países y los Estados Parte proponen políticas de integración desde una perspectiva de derecho, así como la implementación de nuevos acuerdos y políticas públicas.

La Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH) nace en el año 2004. La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) se crea en ese mismo año; es decir, hay una etapa en la cual el cambio político posibilita un conjunto importante de innovaciones institucionales, específicamente en el ámbito de políticas sociales, pero también en términos más generales. Y esto es muy interesante porque, simultáneamente, a partir de la transformación de los objetivos políticos de la integración y la ampliación de las políticas a nuevas dimensiones, comienzan a surgir en el bloque, nuevas instituciones, nuevas metodologías y prácticas para la participación social, que no casualmente tienen lugar - en la mayoría de los casos -, en los mismos órganos del MERCOSUR de esta nueva etapa.

Es decir: donde hoy se tiene participación social en los espacios del MERCOSUR, además de la Cumbre Social del MERCOSUR, que empezó en Córdoba 2006, la participación social se da en los órganos nuevos tales como Derechos Humanos,

Agricultura Familiar, Juventud, Cooperativas, Comunicación Social, entre otras creadas en instancias creadas en esta última etapa.

Es importante destacar el porqué, desde el punto de la Dimensión Social, las políticas sociales y la participación social tienen un objetivo democratizante del proyecto de integración. En dos sentidos: presupone, por un lado, un modelo de integración que no está centrado exclusivamente en la liberalización comercial, sino que todas las políticas de integración están al servicio de la inclusión, de la ampliación de derechos, están al servicio de la profundización de la Democracia.

Por otro lado, esta nueva institucionalidad en escala regional marca una vocación por la Democracia sustantiva y un Estado presente. En rigor, en ningún esquema de integración regional, ni siquiera en el caso de la Unión Europea como la construcción más avanzada de supranacionalidad conocida, se puede hablar de Estado regional, tampoco se puede hablar de políticas públicas regionales. En el MERCOSUR, en cambio, se puede hablar de capacidades públicas de intervención a nivel regional, que son compartidas y consensuadas.

En este contexto nace la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS), creada en el año 2010 por iniciativa del gobierno de Brasil, durante la Presidencia *Pro Tempore* de Lula. Sus funciones son la creación de un registro de organizaciones sociales del MERCOSUR, como un instrumento para los gobiernos y órganos del bloque que deseen implementar procesos de diálogo de políticas. El registro es voluntario, público, y está disponible en la página *web* del MERCOSUR. La segunda función de la UPS consiste en financiar la participación de organizaciones sociales en las actividades oficiales del bloque, financiando la participación de las organizaciones que son sugeridas por los Estados. También el apoyo a la organización de las Cumbres Sociales y la puesta en marcha de un sistema de consulta de las organizaciones al MERCOSUR, referido a la producción normativa del bloque.

En clave de producción de conocimiento o sistematización, es importante mencionar dos estudios realizados por la UPS. El primer estudio se denomina “Las Cumbres Sociales del MERCOSUR”, y se organiza en dos tomos. El primer tomo se titula “Historia y Acervo” y el segundo tomo “Declaraciones y Documentos de Trabajo”, y vienen a sistematizar un conjunto de informaciones producto de diez años de Cumbres Sociales (2006-2015). Se recogen posicionamientos políticos, declaraciones gubernamentales, organizaciones participantes, propuestas realizadas, etc. Estos documentos tienen valor tanto para los gobiernos como para las organizaciones, y ya se encuentra disponible al público en la página *web* del MERCOSUR.

El otro estudio tiene una mayor profundidad analítica y se encuentra todavía en curso, y es el “Mapa de la Participación Social en el MERCOSUR”. Este estudio describe y analiza la participación en cada uno de los ámbitos de MERCOSUR, las normas, prácticas y conceptos relativos a la participación social. Este segundo estudio va a estar disponible a fin de año.

Para finalizar, es conveniente mencionar que, desde la experiencia de la UPS, se aprecian diversos temas de investigación, a los cuales el ISM podría contribuir con su trabajo. Por ejemplo, el tema de las asimetrías de capacidades estatales entre los países integrantes del bloque, como un problema muy relevante. También se destacó las diversas propuestas realizadas por las organizaciones sociales en torno al PEAS, que se podrían considerar como proyectos de investigación a impulsar por el ISM. Por último, otro tema podría ser la importancia de incorporar la perspectiva de los actores sociales en los estudios sobre la implementación de la dimensión social, como actores y observadores privilegiados de este proceso.

3.4 Políticas Públicas regionales: el rol del Instituto Social del MERCOSUR

Ponencia de Marcelo Setaro

El Jefe de Departamento de Investigación y Gestión de la Información del ISM, Marcelo Setaro, inició su exposición agradeciendo, en nombre del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), la amplia respuesta brindada a la realización de este primer seminario de investigación. Se congratuló respecto al nivel y jerarquía de los conferencistas invitados a esta actividad, con roles políticos, técnicos y académicos diversos. Su presentación estuvo centrada en mostrar las primeras actividades desplegadas por el Instituto en estos primeros 6 meses de reinicio de actividades, con la reciente conformación de su plantilla técnica, en diciembre de 2015. Un plan de trabajo que será presentado en grandes trazos en el Seminario, pero que será discutido en profundidad en las jornadas de trabajo del Instituto, los días siguientes.

Es importante comenzar marcando coincidencias con los anteriores expositores, Mariana Vázquez y Marcus Salles, en el sentido de valorar la importancia de la temática del Seminario, con su foco sobre el proceso de elaboración de políticas sociales en contextos democráticos. Esta situación marca importantes condicionantes sobre el proceso de las políticas públicas, si se acepta la definición de Democracia que alguna vez propuso el Presidente Abraham Lincoln, como el “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Una definición sintética de Democracia, que nos señala que la elaboración de políticas sociales no es, solamente, un proceso meramente técnico.

Entonces, la discusión se realiza en el marco de políticas públicas del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Lo interesante a tener en cuenta aquí, es que para tener políticas públicas de calidad, políticas que respondan a los requerimientos de los ciudadanos, se necesita de “estatalidad”. Eso fue bien apuntado por los

panelistas anteriores: la idea de que para contar con políticas públicas de calidad se requiere contar con una institucionalidad acorde, que respalde y acompañe esos procesos. Lo anteriormente dicho vale para los países, pero también es relevante para el MERCOSUR, en tanto ámbito generador de políticas. El MERCOSUR no es un acuerdo supranacional, al estilo de la Unión Europea, sino intergubernamental, en el cual los pasos siempre deben ser negociados y consensuados en términos democráticos. De todas formas, el MERCOSUR viene dando pasos definidos hacia la generación de una institucionalidad propia, responsable de participar en el proceso de elaboración de políticas.

En el contexto general de descripción de la institucionalidad MERCOSUR para la elaboración de políticas, destaco las que tienen carácter decisorio y central, como son el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC), que son el nudo del proceso de toma de decisiones del bloque, a las que, a partir del año 2000 se suman una serie de nuevas instituciones, que son las que integran este seminario: IPPDH, ISM, UPS, SM-SAT, ARGM, Parlasur. Todas estas nuevas instituciones tienen la finalidad de modelar el proceso de elaboración de políticas públicas dentro del bloque. El CMC y GMC siguen siendo las instituciones centrales, pero esta nueva institucionalidad le agrega sintonía fina al proceso general.

Entendiendo el proceso general se puede entender el rol de estas nuevas instituciones, en la investigación y asesoría de políticas. La elaboración de políticas funciona sobre la base de las diversas comisiones de trabajo, en diversas temáticas, integradas por representantes técnicos de cada uno de los países del bloque. En este contexto, el ISM, creado por decisión del CMC en el año 2007, es un organismo que consta de un Consejo Directivo integrado por representantes de los cinco países, de sus autoridades en el campo social. Tiene un Director Ejecutivo que es responsable de las funciones de conducción y dirección permanentes. En su estructura orgánica, consta de diversos Departamentos de trabajo, como Administración y Comunicación, y dos áreas vinculadas con las políticas, como Investigación y Gestión de Información, y Promoción e Intercambio de Políticas Sociales. Esa es la estructura del ISM, con 8 funcionarios permanentes.

El Departamento de Investigación y Gestión de la Información tiene dentro de sus principales cometidos el coordinar proyectos regionales de investigación, desarrollar e implementar instrumentos de monitoreo de proyectos, realizar estudios comparativos, relacionarse con los ámbitos productores de estadísticas en el MERCOSUR, generar redes de intercambio con centros productores de conocimiento, ofrecer capacitación, sistematizar

experiencias de gestión del conocimiento. Son muchas funciones a desarrollar en una pequeña estructura, para lo cual es muy relevante contar con una estrategia de cooperación con instituciones pares.

Como se puede apreciar en el gráfico de la presentación, existe una interface entre los organismos que toman las decisiones políticas, como el CMC y GMC, que formulan las decisiones obligatorias sobre las cuales se sustentan las políticas públicas. Por otro lado, toda una diversidad de grupos de trabajo MERCOSUR, con integración de técnicos de países, de los cuales se han contabilizado unos 25 que operan en temáticas vinculadas al PEAS (Plan Estratégico de Acción Social). Entonces, el rol del ISM es operar en esa interface, facilitando la articulación del trabajo técnico-político de los grupos, con las decisiones políticas que se toman en CMC o GMC, dependiendo del caso.

Así tenemos que observar todo el ciclo de elaboración de políticas, como ha sido planteado en mesas anteriores, valorando el rol de estos actores en todo el proceso. Esto es, el accionar de los actores en el proceso de identificación de problemas de política, diseño de alternativas de intervención, selección de intervenciones y decisiones obligatorias que ponen en camino a la implementación de las políticas públicas. Se trata, para el ISM, de incidir en las diferentes etapas del ciclo de políticas, trabajando en la interface entre los grupos técnicos y los tomadores de decisiones, los actores principales de este proceso. Para ello el ISM ha definido un plan de trabajo que consta de cinco grandes ejes, apuntando a trabajar sobre el marco de referencia mencionado. En primer lugar, la generación de conocimiento, mediante la realización de investigaciones y la formación de redes de investigación. El ISM se propone conformar una agenda de temas priorizados en investigación social. En segundo término, el desarrollo de sistemas de información y análisis, y para ello vamos a crear un Observatorio de Políticas Públicas regionales, que dé cuenta de las políticas y programas sociales.

En tercer lugar, la realización actividades de difusión de conocimiento, como el Premio MERCOSUR de Iniciación a la Investigación, destinado a la publicación de trabajos de jóvenes investigadores, la edición de una Revista científica para la publicación de trabajos de investigadores avanzados. En cuarto lugar, la generación de espacios para la discusión sobre políticas, que tengan formatos participativos, que contribuyan al conocimiento y formación de consensos entre actores claves. Por último, el eje de capacitación, para el cual estamos trabajando en un formato de escuelas de invierno, con cuadros de gobierno y mundo académico, favoreciendo el intercambio de conocimientos y experiencias entre los países del bloque.



CAPÍTULO 4

Las áreas estatales de investigación social y su rol en el ciclo de las políticas sociales: capacidades institucionales y experiencias exitosas

Juan Pablo Labat - *Director de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES (Uruguay)*

Cinthia Paola Arrúa - *Directora de Investigación y Difusión, SAS (Paraguay)*

Daniel Plech Garcia - *Técnico de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, MDSA (Brasil)*

Gabriela Agosto - *Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Argentina)*

Sandino Marcano - *Director del Observatorio de Políticas Sociales de la Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones (Venezuela)*

4.1. Integralidad en las políticas y capacidades de coordinación. La experiencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina

Ponencia de Gabriela Agosto

En sus palabras de apertura, Gabriela Agosto, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Argentina, agradeció la invitación del Instituto social para abordar este desafío de reflexionar colectivamente sobre el proceso de gestión de las políticas públicas y su vinculación con la investigación. Recordó, a modo de homenaje, a uno de los padres de la integración latinoamericana, que fue André Franco Montoro, además de Raúl Prébisch, que había sido mencionado en mesas anteriores. Toda reflexión se apoya, por tanto, sobre los hombros de grandes gigantes, que trabajaron por la integración latinoamericana y del MERCOSUR, argumentó.

Destaco que el presente de la integración del MERCOSUR, se inicia, se institucionaliza en los años 90. El año 1992 marcó no solo el quinto centenario del descubrimiento europeo de América, sino también, la redefinición de la integración. En este proceso se empezaron a hablar de las primeras “asimetrías sociales del MERCOSUR” que finalizó con una importante investigación y publicación, realizada en el año 1996. Es muy importante recuperar, editar y rescatar porque, ya en el año 1996, en el marco de profundos cambios macroeconómicos del capitalismo, se estaba hablando del tema de las “asimetrías sociales” en el MERCOSUR.

La presentación estará orientada a hablar sobre el desarrollo de la institucionalidad social en América Latina. Desde mi punto de vista, son procesos de desarrollo muy recientes, con experiencias de 10 o 20 años. En la Argentina, recién en 1994, se crea una Secretaría de Desarrollo Social con rango ministerial, que vinculaba el área de Salud y Acción Social. Es a partir del año 1994 en que se

empieza a plantear de manera pública y nacional, el tema de la acción social como parte clave de la gestión de gobierno.

En el año 2000 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, y en el año 2002 se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Todo este desarrollo institucional en un contexto como el del año 2002 en la Argentina, un contexto de crisis política, económica, social e institucional muy grave, que redefine las reglas de juego de la sociedad. En ese momento, el Presidente Eduardo Duhalde definió la creación, mediante un decreto, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Presidencia de la Nación.

Este es un dato relevante, porque la dependencia jerárquica de este órgano en la Presidencia de la Nación tiene el efecto de contribuir a instalar en la agenda pública el tema social, al menos en dos formas. El primero tiene que ver con la integralidad en el enfoque, y el segundo tiene que ver con la jerarquía, en el más alto nivel de la agenda pública. Este Consejo consta de una presidencia honoraria, que está definida por el mismo Presidente de la Nación. Desde su creación en 2002, la primera Presidenta fue la Primera Dama, Ilda Duhalde, la segunda fue la Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner. El nuevo gobierno, que asumió en 2015, definió como presidenta honoraria a la Ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley.

Es importante tener esto presente, porque hay confusión respecto a la dependencia jerárquica del Consejo. El CNCPS no depende del Ministerio de Desarrollo Social, sino de la Presidencia de la Nación. Todos los Ministros del Gabinete Nacional ejercen la dirección del ámbito - son 20 Ministros que integran este Gabinete. Esto es importante tener en cuenta porque define la lógica de trabajo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Esta lógica tiene que ver con la integración horizontal de las políticas, y de verticalidad en relación con las Provincias y Municipios, porque la Argentina es un país federal. Esta necesidad de integralidad en la política surge con la crisis del 2002 y se va ajustando con forme a los profundos cambios en los años siguientes.

Entre los principales objetivos que tiene el Consejo están: colaboración en la planificación estratégica, coordinación y articulación de la gestión de los organismos que tienen como objeto la política social. A esto se agrega, desde diciembre del 2015, en el año en que asume como Secretaria Ejecutiva del Consejo, la incorporación de Ministerios “no tradicionales”, lo que ha demandado mayor trabajo al Consejo. Por ejemplo, los Ministerios de Energía, Transporte, Medio

Ambiente. Se entendió que todas las iniciativas del Gobierno tenían que tener esta mirada de integralidad en lo social, por eso se amplió el espacio del Consejo.

Objetivos específicos del CNCPS:

1. Colaborar en la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno Nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados;
2. Coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional;
3. Asesorar en la priorización de las políticas para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo;
4. Articular las políticas de género y discapacidad (Consejo Nacional de las Mujeres y Comisión Nacional de las Personas con Discapacidad);
5. Proponer políticas para promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y seguimiento de las políticas sociales implementadas;
6. Coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales;
7. Definir los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los programas sociales;
8. Diseñar mecanismos de articulación entre los programas sociales que ejecutan distintas Jurisdicciones y el Poder Ejecutivo Nacional;
9. Diseñar, administrar y actualizar el Sistema Nacional de Información Tributaria y Social y el Registro Único de organizaciones de la sociedad civil;
10. Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo;
11. Cooperar en la difusión de las políticas y planes sociales y de sus resultados.

Fuente: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Otro punto relevante consiste en la asesoría respecto a la priorización de las políticas sociales en el corto, mediano y largo plazo. También dependen del área el Consejo Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional de Discapacidad, el Sistema Tributario Social, el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Además de varias iniciativas multi-ministeriales o inter-ministeriales, como el Programa Nacional de Abordaje a la Infancia en los Primeros Años, o el Programa Territorial de Emergencia en Infraestructura, entre otros.

El Consejo tiene, no solo, tareas de coordinación, sino que también tiene muchas áreas de transferencias directas que están vinculadas con políticas transversales que tocan toda la agenda social. Otros objetivos consisten en crear políticas, promover la participación de las organizaciones, coordinar las políticas en materia de cooperación internacional. El Consejo es el ámbito de gobierno que organiza los “informes país” referidos a temáticas sociales. Fue el órgano rector de la coordinación y priorización de la agenda ODM (Objetivos del Milenio) y en ese marco también se está trabajando en la nueva agenda de Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS).

El decreto define lógicas de trabajo con los Ministerios, la coordinación y el velar por una mirada intersectorial de las políticas, con centro en los ciudadanos. El trabajo requiere de enlaces inter-ministeriales, para impulsar definiciones de política que involucran a más de una decisión ministerial. En las Políticas transversales, en donde fundamentalmente conviven dos lógicas, la de igualdad de género y discapacidad, pero también se trabaja conjuntamente con la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico (otra de las políticas transversales, que es prioridad en la agenda del Gobierno).

En la implementación del SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social), que es un instrumento poderosísimo, creado en el año 1998 en el marco del Ministerio de Economía. El SINTyS renueva las bases de los sistemas nacionales, provinciales y municipales vinculadas a los temas sociales, económicos y tributarios. Esta base permite cruzar los datos y colabora en la definición de todas las transferencias monetarias, nominativas a los ciudadanos. Es una base que nuclea una enorme cantidad de información, y se nutre de información que otorgan las áreas de gobiernos nacionales y locales. Al ser un país federal, la implementación de las políticas públicas es más compleja, por ello se necesita de bases actualizadas, para poder transferir de manera eficaz, eficiente y equitativa los recursos nacionales. Por tanto, el SINTyS es como un hijo que se tiene en el Estado

argentino, al cual se le tiene mucho cuidado, porque posibilita la confianza y los consensos necesarios para la gestión pública.

El otro tema importante refiere a las organizaciones de la sociedad civil. El Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) se crea en Argentina en el año 1995. Trabaja de forma natural o espontánea con organizaciones sociales. Permite tener una relación directa y un conocimiento más profundo de la implementación de políticas y de las herramientas de gestión asociadas. Esta base permitió entre otras cosas, el fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado y la gestión de políticas asociadas.

En relación a los ODS y los ODM, el Consejo Nacional tiene como misión ser el órgano rector en la realización de la agenda y la articulación ministerial de la política. Los ODS brindan un marco, un horizonte de progreso de las acciones que se van a impulsar como gobierno, como una realización del Estado. En eso estamos trabajando con todos los actores estatales, no-estatales y del sector privado, en la definición de una agenda compartida. El país ya inició el proceso de creación de los indicadores, de 160 indicadores se han priorizado 90, en todas las dimensiones establecidas por Naciones Unidas (ONU). La semana próxima, en México se estará presentando en la reunión de CEPAL el informe de avance en tal sentido.

Recuerdo que, cuando se gestionó la agenda de ODM, se realizaron diversos encuentros, tanto a nivel del MERCOSUR como en la región, para elaborar una priorización de la agenda y de temas. Si bien la agenda ODM constaba de seis dimensiones, para Argentina fueron siete, porque se incluyó el trabajo digno. Ahora, con la agenda ODS se requiere de mucha más articulación en términos de sustentabilidad y de sostenibilidad, con lo cual esto requiere, como condición *sine qua non*, la coordinación entre los países.

Otro tema es el Programa de los Primeros Años y esto tiene que ver también con la Red de Protección Social, que incluye, no solo, con las transferencias monetarias, sino también con las etapas de la vida. Y una de las prioridades del Gobierno es la política de los primeros años, conjuntamente con la de tercera edad, es decir focalizar los tramos de la vida.

Esta es una iniciativa bien interesante para el contexto argentino, porque muestra el ejercicio de coordinación de cinco Ministerios: Educación, Trabajo, Salud, Desarrollo Social y Justicia. Tiene un abordaje de promoción de las comunidades y

las familias, que está siendo implementado inicialmente en zonas fronterizas. Es una experiencia interesante para difundir.

Acerca del Consejo de la Investigación Social... en realidad, este Consejo dependía también de un área del SINTyS conjuntamente con el Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Y estos constituían dos de las más importantes herramientas de consolidación de información social. En esta reestructuración ministerial, pasó al área de Desarrollo Social porque se entendía que en esa requería un compromiso más fuerte en términos de evaluación y de monitoreo, conservando la lógica de integralidad en relación a la evaluación en los sistemas. Por otro lado, se ha desarrollado también algunos formatos consultivos, compuesto por movimiento sociales y organizaciones civiles; otros por ámbitos académicos. En este momento se están recuperando estos espacios. En el año 2002 se desarrolló lo que se llamó el “diálogo argentino”. Este fue motivado por el Estado y también por la Iglesia Católica. Y de ahí surgió el primer Programa de Transferencias Monetarias Universal. La idea es volver a posicionar este espacio consultivo dinámico en la generación y propuestas de realidad social. Esta metodología de trabajo permite generar una retroalimentación continua, para alentar su perfeccionamiento.

En este punto destaco tres desafíos importantes para el trabajo de la Secretaría. En primer lugar, se está trabajando en el ordenamiento de las interacciones que producen la información. Explico que en los últimos años hubo una crisis en el Sistema Estadístico Nacional, por tanto, se trabaja en el reordenamiento del mismo, buscando una adecuación de los marcos normativos, en conjunto con los ministerios que producen información específica. También con la regulación de un sistema que nos permita consolidar información efectiva para la toma de decisiones, con un Sistema Estadístico Nacional apoyado por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), retomando su rol en esta área.

Otro tema relevante, que se está debatiendo desde hace 10 años, refiere a la necesidad de una ley nacional de evaluación. También el estudio de la vinculación entre los resultados de evaluación con la viabilidad presupuestal será otro de los temas importantes. Para quienes vienen del mundo académico, es clara la importancia de los sistemas de evaluación, de monitoreo, pero esas investigaciones no deben ser parte de un ejercicio de desarrollo intelectual, sino que deben vincularse con el diseño del presupuesto nacional.

Otro de los temas que también se impulsa desde la Secretaría Ejecutiva, es la realización sistemática de la “encuesta del uso del tiempo”. Esto es una carencia importante, porque esa encuesta genera datos muy importantes en términos de brechas de igualdad entre hombres y mujeres. También permite definir políticas públicas más certeras en términos de políticas de cuidado. Para la Secretaría Ejecutiva estas son tres iniciativas centrales en su gestión de apoyo al Consejo de Políticas.

Resaltar que la interacción positiva entre la acción de la investigación y el carácter dinámico de los cambios no se da, necesariamente, siempre con la velocidad de respuesta necesaria en el sector público, el ámbito académico o en el ámbito de producción de la investigación. Esta capacidad de respuesta frente a la realidad se debe tener en cuenta como una variable relevante.

Un tema no menor refiere a la necesidad de consolidar los esfuerzos para la profesionalización de los cuadros técnicos del Estado. Observo que en la primera exposición del Seminario se mencionaba que muchas veces los académicos no entienden a los políticos, y que los políticos no entienden a los académicos. En mi experiencia en los mundos, el académico y el político, esa lógica está presente, y parece que nunca se encuentran esos dos mundos. En mi opinión, es fundamental encontrar alguna síntesis, y la profesionalización de los cuadros técnicos debiera permitir cerrar esta brecha, entre lo técnico y lo político.

Otro tema que destacó refiere a la vinculación del mundo académico con la gestión social. En mi opinión, esta vez más recostada al mundo académico, se encuentra una deuda pendiente para las ciencias sociales y políticas, porque muchas veces hay variables que no quieren incorporar en el análisis. Por ello es muy importante trabajar para que el ámbito de la educación afronte este problema.

Para concluir, menciono un pensamiento de otro gran brasilero que motivó a los procesos de integración. El de Hélder Cámara, un sacerdote de la Teología de la Liberación, gran latinoamericanista, que decía: ‘Soñar solo es solo un sueño, soñar juntos es el comienzo de una nueva realidad’. En ese sentido, señalo que hace mucho que soñamos juntos una América integrada, con menores brechas entre las sociedades, y ya no hay excusas para lograrlo.

4.2 La experiencia de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario de Brasil

Ponencia de Daniel Plech Garcia

En el inicio de su intervención, Daniel Plech García, técnico de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario de Brasil, felicitó al Instituto Social del MERCOSUR por la realización de este Seminario Internacional. Destacó que para el Gobierno del Brasil, en especial para su Ministerio, los temas de investigación y políticas sociales son de una importancia muy relevante. Destacó que su presentación se organizaría en tres tópicos centrales, dedicando mayor espacio y atención a los primeros.

El primer tópico a destacar se refiere al “Papel de las Estrategias de la Gestión de la Información de las Políticas Sociales para el Gobierno del Brasil”, y la visión del MDS al respecto. En ese sentido menciono que el MDS trabaja en la Gestión de la Información en relación con todas las etapas de las políticas sociales, en todo el ciclo de políticas sociales. Desde la formación de la agenda de políticas sociales; en el momento del diagnóstico se establece prioridades para la agenda y se identifica cuáles van a ser las políticas más importantes a ser desarrolladas, ajustadas a los objetivos del Gobierno; también se considera el diseño de la política social, en su implementación, planeando los resultados esperados y evaluando sus impactos.

En este primer tópico, destaco que la evaluación y el monitoreo tienen que estar presente desde el momento mismo de la formulación de la política, en el momento del diseño, pasando por la implementación y la ejecución. Los primeros resultados inmediatos deben permitir contrastar con los resultados esperados, y los no esperados. El experto expresó cierta precaución respecto al estudio de los impactos de los programas sociales, porque estos estudios muchas veces contienen cierto grado de subjetividad. Identificar los impactos de un programa tiene su complejidad, porque no solamente hay que evaluar

el flujo del programa, sino también como jugaron los factores de contexto que definen al problema de base. Evaluar el grado de influencia de otros factores, contextuales y ambientales, no relacionados directamente al programa, es una tarea de gran complejidad metodológica.

Un dato muy importante en el momento de creación de nuevos programas sociales es el de tratar de valorar la relación de costo-eficacia de los mismos. Los gestores hacen uso de recursos públicos, que dirigidos a la implementación de programas de acción social deben ser eficaces. Resalto el valor de la transparencia en la gestión, para alimentar la confianza de la población, a través de la explicitación de los resultados, y de la eficacia comparada respecto a los costos. Es fundamental establecer con claridad si no existen otras inversiones mejores con costos menores.

Es importante saber que esta relación costo-eficacia puede ser evaluada en términos de un nuevo programa, como también en dejar de hacer un programa. En un lenguaje de mercado, se puede evaluar si hay programas de costo más bajo, que permitan la cobertura de toda la población esperada; pero también se puede evaluar el costo de cortar o suprimir un determinado curso de acción. Por ejemplo el programa social de transferencia e ingresos de Brasil denominado “Bolsa Familia”. Cuando se toma la decisión de cortar los recursos para ese Programa, se recortan a un número de beneficiarios, se puede medir el costo de eso desde el punto de vista financiero y punto de vista monetario acerca de cuánto va a dejar de gastarse. Pero también se debe evaluar cuáles son los recursos que esta población va a dejar de recibir, y cómo esto podría incidir en el nivel de bienestar de estas poblaciones.

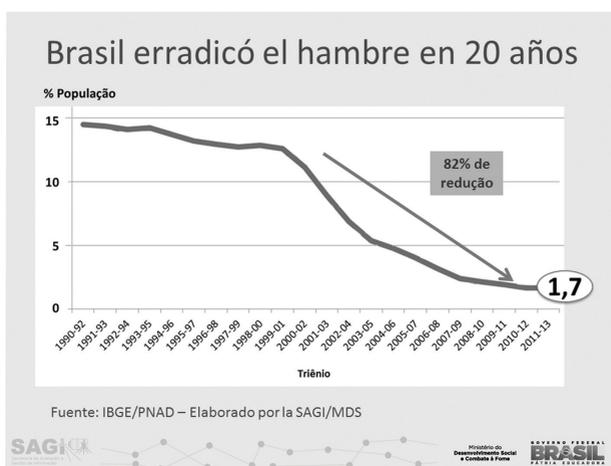
Entonces, es importante valorar el costo que las sociedades van a sufrir al cortarse un beneficio como el que proporciona este programa. Los impactos se percibirían no solo a nivel de los beneficiarios directos, que van a dejar de recibir el beneficio, sino que toda la dinámica social que está involucrada con los beneficiarios sentiría el impacto. El beneficio que brinda Bolsa Familia es un gran recurso financiero que impacta directamente en el comercio local, en la vida de las comunidades, las familias y las personas.

Pero además de conocer los costos, es importante valorar los resultados “intangibles” de un programa social. Por “intangibles” se hace referencia a resultados importantes, que no son fáciles de observar. Por ejemplo, se tiene un programa social dedicado a brindar capacitación técnica en Brasil conocido como Pronatec (Programa Nacional de Acceso a Enseñanza Técnica y Empleo). Habitualmente, la primera medición que se realiza para conocer la eficacia de un

programa de este tipo consiste en medir el número de personas beneficiarias, la cantidad que concluyó los cursos, la cantidad que posteriormente ingresó al mercado laboral formal después de realizar estos cursos. Pero también se debería medir la autoestima que el programa creó y mejoró en los participantes. Evaluar cómo evolucionó la relación en su comunidad, su familia, su disposición a seguir formándose, para conseguir nuevos empleos.

Todos estos elementos son relevantes para comprender la complejidad de la evaluación de las políticas sociales en Brasil. No solo se trata de evaluar el costo-eficacia desde un punto de vista simplemente monetario. También se debe valorar el costo de hacer, el costo de no hacer o el de dejar de hacer. Y como impacta eso sobre el propósito de tratar de disminuir la brecha social.

El otro punto a valorar refiere a la naturaleza de los problemas que tenemos que enfrentar. El diagnóstico nos permite establecer la situación social sobre la cual fundamentar las políticas de promoción y de protección social en Brasil. A partir de ese diagnóstico es que se puede caracterizar a la población en cuanto a sus necesidades críticas. Sabemos que la naturaleza de la pobreza es multidimensional, en ese sentido, es necesario considerar diversas dimensiones para poder caracterizarla: monetaria o de ingresos, acceso a bienes, acceso a servicios básicos, seguridad alimentaria, etc. En síntesis, existen diversos tipos de pobreza, y éstos requieren de diversos tipos de respuestas políticas para poder reducir y superar la pobreza en sus diversas dimensiones.



Pero en este punto, acerca de la pobreza, además de multidimensional, es un fenómeno multifacético. La pobreza es multifacética porque se pueden reconocer diversas caras (faces) de la pobreza. Se pueden reconocer diversos sectores afectados de una manera especial, como la pobreza rural de los pequeños agricultores, la agricultura familiar. También otros grupos tradicionales, como afro descendientes, pueblos indígenas y los *ribeirinhos* (poblaciones que viven en los bordes de los ríos, normalmente norte del país). Es importante hacer ese diagnóstico de la sociedad para caracterizar correctamente la pobreza en sus diversas caras y dimensiones, para diseñar e implementar las políticas apropiadas.

Entonces, todo esto permite demostrar la importancia de contar con un buen diagnóstico, desde el inicio mismo, para poder articular una política social. Así se completa el ciclo de las políticas públicas sociales, y se puede apreciar el valor de la Gestión de la Información para el diseño de las políticas sociales. En todas las etapas del ciclo, pasando desde la determinación de los problemas sociales, la formulación de la idea, formulación de la acción, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.

En este punto, muestro como se aplica este esquema del ciclo de la política pública a un ejemplo concreto, el Plan Brasil Sin Miseria. En particular, cómo el proceso de Gestión de la Información fue importante para el diseño, monitoreo y evaluación de más de cien programas de acción. El Plan Brasil Sin Miseria fue creado en el año 2011 y tiene como principal objetivo superar la pobreza extrema.

Los tres ejes que integran el Plan Brasil Sin Miseria fueron seleccionados a partir del diagnóstico de los problemas más importantes. Los ejes persiguen el logro de los siguientes objetivos: garantía de ingresos, combate a la pobreza monetaria, a través, por ejemplo, del Programa Bolsa Familia; inclusión colectiva urbana y rural, busca que las personas puedan integrarse, no solo por el apoyo del Estado, sino que ellos puedan crear su propio ingreso, su propio trabajo; acceso a los servicios públicos - esto más relacionado con la pobreza multidimensional, mejorando el acceso a la educación y salud. Entonces esos tres ejes estructuran las políticas sociales implementadas y ejecutadas en Brasil para el combate a la pobreza. En todo este proceso de diseño, implementación de esta política, la gestión y evaluación de la información estuvo presente.

Es así que el Bolsa Familia se cuenta con una base de datos llamada "Data Social", esto posibilita hacer un monitoreo y seguimiento, sobre diversos indicadores que dan cuenta del desarrollo del programa. Por otro lado, se cuenta

Destaco dentro de toda la bibliografía producida por el MDSA, una publicación reciente que habla y describe a cada Departamento, Secretaría y sus instalaciones. Esta publicación, al igual que las otras mencionadas, quedará a disposición del público en la biblioteca del ISM. En la publicación se pueden apreciar las prácticas de la Secretaría, instrumentos útiles para la práctica y la solución de problemas sociales, en todos los niveles, federal, estadual, municipal. En este conjunto de materiales se resalta la presencia de cuatro relatos de experiencias exitosas.

Para finalizar mi intervención, destaco una iniciativa reciente denominada “Un mundo sin pobreza” (*World Without Poverty*), realizado por el Gobierno brasileño. Es un sitio disponible en diferentes idiomas y es patrocinada por diversas organizaciones, como: Banco Mundial, PNUD, Ministerio de Salud, organizaciones nacionales e internacionales, el MDSA y el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada). El sitio presenta las experiencias en políticas de Brasil, pero existe la intención de ampliar y avanzar hacia otros ejemplos de programas sociales de otros países. El sitio es un espacio para la difusión y el aprendizaje sobre políticas sociales, el cual está a disposición de todos los países del MERCOSUR.

En el cierre, resalto que para el Brasil, las políticas sociales, la investigación y la gestión de información son tareas muy importantes, por sus aportes al diseño, la implementación, la ejecución de programas y obtención de productos esperados. Sin un cumplimiento profesional y eficiente de estas tareas, el ciclo de políticas públicas se vería seriamente comprometido, por lo tanto, son tareas que se debe seguir valorizando y buscando su perfeccionamiento cada día.

4.3 El área de investigación de la Secretaría de Acción Social de Paraguay

Ponencia de Cinthia Paola Arrúa

La Directora de Investigación y Difusión de la Secretaría de Acción Social (SAS), Cynthia Paola Arrúa, inició su exposición explicando el marco institucional de funcionamiento de su área de trabajo. La Secretaria de Acción Social fue creada en 1995 y tiene como marco institucional regulatorio el Decreto Presidencial N°. 9235. Este decreto establece en la SAS el mandato de “Liderar y coordinar acciones de protección y promoción social del estado a través de los programas y proyectos que implementa”.

Son cinco grandes programas de intervención social los que lidera la SAS:

1. Programa Tekoporã: de transferencias monetarias condicionadas, creado en 2005;
2. Programa de Asistencia a Pescadores, creado en 2007;
3. Proyecto FOCEM-MERCOSUR de Acceso a Saneamiento y Agua potable, denominado Yporã, iniciado en 2007;
4. Programa Tekoha: de mejora del hábitat urbano y medioambiental de poblaciones vulnerables, creado en 2009;
5. Programa Tenonderã: de inclusión económica, de capacitación y asistencia financiera, es el programa de más reciente creación, en 2014.

Cobertura Geográfica - SAS



A febrero de 2016, la SAS cuenta con 1.233 funcionarios y funcionarias de los cuales 75 % cumple funciones en el Programa de Transferencia Monetaria - Tekoporã

La estructura de la organización consta de tres componentes estratégicos. Uno de ellos es la Dirección General de Políticas Sociales, de donde depende la Dirección de Investigación y Difusión. La Dirección General de Políticas Sociales es responsable de generar, analizar y proponer estrategias, objetivos y políticas de reducción de la pobreza, articulando acciones con otras instituciones, tanto públicas como privadas del país, para la aplicación de las políticas públicas, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos institucionales. Dentro de esta Dirección se encuentran dos direcciones: la de Planificación y la de Investigación.

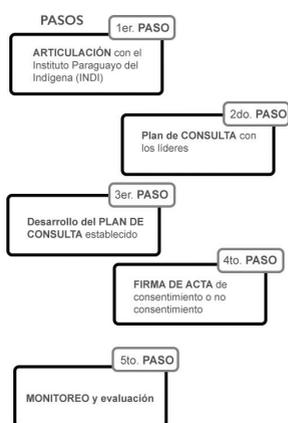
i) Dirección de Diseño y Planificación: cuyo objetivo es articular, diseñar, monitorear y evaluar los planes, programas y proyectos que sean expresión de las políticas sociales del Estado en cumplimiento de la misión institucional. Consta de tres áreas de trabajo: Departamentos de Diseño; Departamento de Monitoreo y Evaluación; Departamento de Articulación Intersectorial.

ii) Dirección de Investigación y Difusión: cuyo objetivo es generar conocimientos e información oportunos, relevantes y aplicables sobre Políticas Sociales en general y los programas y proyectos institucionales y nacionales. Consta de tres áreas de trabajo: Departamento de Documentación y Estadísticas; Departamento de Estudios y Difusión; Departamento de Políticas Transversales.

Dentro de las principales líneas de acción de la dirección de investigación y difusión se destaca la generación de conocimiento aplicado para el ciclo de políticas, en sus diferentes etapas, a partir de una estrategia de redes de cooperación académica. Este año se trabajó en la elaboración de una cartilla de temas de investigación relevantes para la SAS. Esta cartilla es utilizada para establecer vínculos con la Academia, universidades públicas o privadas y centros de investigación. Actualmente estamos difundiendo esta cartilla para que los estudiantes de grado y posgrado tomen los temas que a la Secretaria de Acción Social le interesan para sus trabajos de fin de curso.

La incorporación de la perspectiva de género y la adopción de la perspectiva de derechos en la gestión de las políticas es un tema destacado para la SAS. No está acabado, es un proceso todavía en curso. Se realizó un diagnóstico participativo de género, que concluyó con un plan de gestión que se está haciendo en la SAS. Con respecto al tema de perspectiva de derechos, se está trabajando con relación a construcción de indicadores en la gestión de programas.

Consulta Previa, Libre e Informada



Otra línea que estamos trabajando desde el Departamento se refiere a materiales de difusión, dípticos, trípticos, artículos para que puedan ser publicados en revistas. Por ejemplo, entre los estudios desarrollados, podemos mencionar el realizado en la comunidad de Marquetalia, el cual se publicó en la revista de la Facultad de Ciencias Económicas en su edición número 141.

Este año el desafío es el desarrollo de un estudio de tipo cualitativo del componente socio-familiar del programa Tekoporã. Este estudio está comprometido como parte de un plan de mejora del Programa, en respuesta a evaluaciones realizadas sobre el Programa. Además, se trabaja en el procesamiento de datos estadísticos no complejos, generando un repositorio de datos de los Programas y Proyectos de la institución.

La SAS continúa trabajando en el ajuste de sus programas, principalmente en los temas de inclusión de comunidades indígenas y personas con discapacidad. Esta experiencia, referidas a poblaciones indígenas, refleja con claridad el círculo existente entre la generación de conocimiento y la definición de una política. Es una experiencia sumamente interesante, porque provocó el diseño de un protocolo de atención a comunidades indígenas. La SAS, desde 2014, ha dado pasos firmes para la inclusión de las comunidades indígenas en el marco de sus programas y proyectos.

El protocolo de atención a poblaciones indígenas se elaboró atendiendo las necesidades y características particulares de esta población. En la fase de diseño se conformó un equipo de trabajo técnico, que incluyó como observador a la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), para facilitar la reglamentación de esta ley. Durante el proceso se contó con el apoyo técnico del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, además de la validación de la institución rectora que es el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Esto concluyó con la aprobación del protocolo de atención a comunidades indígenas, que fue aprobado por Resolución número 043/2015.

Luego siguió la etapa de aplicación, de implementación de acciones, con un proceso de capacitación constante para el abordaje pertinente en territorio. La SAS realizó 305 consultas a las comunidades indígenas, en el marco de los programas Tekoporã, Tenonderá y del Programa de Asistencia a Pescadores. La aprobación de este protocolo fue logrado en enero del 2015, ya en septiembre de este año se logra aprobar un módulo de inclusión de familias al programa Tekoporã.

El proceso del protocolo de atención a comunidades indígenas incluye como paso necesario la consulta previa, libre e informada. Este proceso consta de cinco pasos. El primero es la articulación con el ente rector, donde se le presenta la propuesta. La SAS recibe las propuestas del ente rector, y posteriormente se procesa la llegada al territorio, se elabora el plan de consulta, en acuerdo con los dirigentes de las comunidades. Se brinda toda la información sobre el programa social, y se invita a la comunidad a participar del mismo. A partir de este momento, la comunidad indígena decide si desea participar. Es importante mencionar que existieron experiencias de comunidades que no dieron su consentimiento y la SAS respeto esta decisión. Por último se realiza la evaluación del proceso de consulta.

Para cerrar la intervención, destaco algunos de los desafíos que se le plantean a la SAS para el desarrollo de sus capacidades. En primer lugar marco que existe una asimetría en cuanto a la capacidad de generación de conocimiento que tienen otros países del MERCOSUR, tal cual fuera expuesto por sus colegas en la mesa. No obstante, la SAS puede avanzar fortaleciendo sus equipos, reforzando presupuestalmente el área con recursos propios o de la cooperación internacional. Es fundamental en este sentido potenciar las sinergias con las redes académicas de Paraguay y la región, además de los colegas que lideran espacios estatales similares en el MERCOSUR.

En este último aspecto, la experiencia de los colegas de otros Estados del MERCOSUR puede ser muy valiosa para la SAS, en cuanto al desarrollo de sistemas de monitoreo y seguimiento de los programas. Por último, estamos a disposición a fin de fermentar el intercambio de experiencia y saberes en la región.

4.4 La experiencia de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay

Ponencia de Juan Pablo Labat

El Director de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES de Uruguay, Juan Pablo Labat, organizó su ponencia en dos grandes bloques. En primer término, partiendo del propio título del seminario “Democracia y Políticas Sociales”, destacó que ahí hay un nudo principal, que reclama una visión macro sobre la actualidad de la coyuntura de América Latina. En tal sentido, relató que en la reciente Conferencia de CEPAL se habló sobre la importancia de integrar a las políticas públicas bajo la idea de Desarrollo Social, imbricando las políticas sociales, económicas, productivas, como políticas de desarrollo en un sentido amplio.

Desde su visión, es fundamental tratar de evitar ese confinamiento de las políticas sociales al espacio que los sistemas políticos le asignaron durante mucho tiempo. Un espacio residual, de atención a los segmentos sociales no integrados, aquellos a los cuales las sectoriales no están en condiciones de atender porque no tienen la vocación o la capacidad de actuar. En esta encrucijada de desaceleración o estancamiento por el que pueden pasar muchos países de Latinoamérica, es importante volver a pensar en clave de desarrollo, en clave de políticas integradas, para superar o no retroceder respecto a los importantes avances que se han dado en el continente en la última década. Y eso tiene que ver con no abandonar a lo social, la cuestión social. Por otro lado pasa por tener políticas que integren verticalmente los distintos componentes, que el sistema político trata de manera sectorial.

En ese sentido, el título del Seminario es muy elocuente, porque nos permite plantearnos esta asociación virtuosa de la Democracia en un sentido amplio, con el avance de lo social. Debemos tener claro que eso ha sido el componente de esta época, pero que no siempre ha sido así. Es muy importante para el futuro, valorar la interacción de las dimensiones social, económica y política, para lograr una Democracia con verdadera sustentabilidad.

En este sentido, desde el MIDES se trabaja de iniciativas de investigación, de gestión de información y evaluación, siendo una referencia principal para la definición de elegibilidad y focalización de las políticas. La Dirección de Evaluación y Monitoreo está integrada por cinco grandes áreas, dónde se vinculan un conjunto de funciones: los estudios de monitoreo, los estudios sociales, el trabajo de campo, el Observatorio Social y el Sistema Integrado de Información del Área Social.

Dentro del área de estudios sociales descansa la búsqueda activa, validación y legitimación del proceso de selección de hogares beneficiarios de los programas focalizados. Esto que en buena parte de Latinoamérica nació asociado a programas de transferencia monetaria, que se han ampliado hacia otras áreas de intervención. También se desarrollan estudios sociales específicos, sobre lugares de interés, en lo que realizará especial énfasis.



Se trata de construir una cartografía social, que nos permita avanzar en el diseño de las políticas integradas a nivel territorial, avanzando algo más en lo que vulgarmente se denominan políticas de descentralización o de desarrollo local, o cuestiones de índole de escala a escala, que no necesariamente siempre son abordadas por los programas a nivel general.

Se utiliza para trabajar un criterio de focalización basado en variables estructurales, construido en base a las Encuestas Continuas de Hogares, que tiene la propiedad de ser replicables con las informaciones censales. Ése es el instrumento de selección de población para brindar transferencias monetarias, es el instrumento que se utiliza para valorar la dimensión socioeconómica de todos los programas focalizados.

Se ha invertido un trabajo de años para mejorar significativamente la eficiencia del procedimiento de focalización. El fin ha sido encontrar un criterio efectivo para la selección de población, uno de los temas habitualmente ausentes en las discusiones sobre focalización de políticas, más preocupados por identificar el fraude en las declaraciones de los interesados. Desde su punto de vista, el principal criterio de efectividad debe ser la capacidad de evitar el error de exclusión, de negarle un beneficio a quien lo necesita realmente. Justamente donde se asienta la exclusión más dura, el no acceso a derechos, por más que exista el derecho al mismo. Este instrumento, para un país de una dimensión manejable, permite realizar una búsqueda activa, permanente, de los potenciales beneficiarios.

Eso permite cruzar información, construyendo un círculo de mejora permanente en la capacidad de focalización de los programas. A partir de los instrumentos estadísticos se puede diagnosticar, a muy pequeña escala, cual es la probabilidad de encontrar a nuestra población objetivo en un determinado territorio, para ir a visitarlas y facilitar el acceso a los programas a los cuales tienen derecho.

Eso ha permitido mejorar la focalización de la política en el plazo de un año, pudiendo encontrar a la población que se había detectado. Por ejemplo, en el año 2013 se identificó que una zona determinada mostraba que un 45% de su población, según el Censo, podría ser beneficiaria de transferencia monetaria por medio de la tarjeta de “Uruguay Social”. Luego de visitar ese lugar, de realizar una visita en territorio, el porcentaje de beneficiarios se corrige al alza alcanzando un 63%. Luego eso se repite año a año, enriqueciendo y ajustando las informaciones contenidas en el Censo, mejorando la capacidad de focalización.

Esto permitió encontrar que los propios instrumentos estadísticos que se usaban para diagnosticar políticas, censos y encuestas, también tienen ciertos desajustes, por su propia construcción. Esos defectos son habituales, conocidos por quienes se dedican a trabajar en estos temas. A partir del trabajo en el territorio, se ha logrado, con participación de institutos de investigación, especialmente de la Universidad de la República (UDELAR), identificar que en los lugares donde hay mayor pobreza son los lugares donde los Censos tienen más problemas en la recolección de información. Entonces, a partir de las visitas del MIDES, con procesos posteriores de imputación estadística, se pudo empezar a reconstruir la calidad de los mapas territoriales de pobreza, cuantificando de manera efectiva la población que debería ser beneficiada del Programa.

Por ejemplo, se encontró que en el área Metropolitana de Montevideo, el Censo y la Encuesta Continua de Hogares subestimaban en un 20% las tarjetas “Uruguay Social”, que brindan una transferencia económica para familias en situación de indigencia. De la misma manera, también se apreciaba un problema de imprecisión en el Área Rural, asociado a los sesgos propios que tienen los instrumentos con los que se trabaja. Esto se pudo incorporar en las estimaciones, a partir de la ganancia que supuso incorporar investigación sobre los procesos de la elaboración de información.

La focalización puede ser entendida como un instrumento de apoyo en la discusión de las políticas universales. La idea no es especializarse en los procesos técnicos de focalización, para consagrarse luego a la implementación de políticas focalizadas. Se trata, antes que nada, de lograr la diferenciación positiva de aquellos que requieren un tratamiento diferencial para acceder. Por otro lado, fomentar la discusión sobre el problema de la eficiencia de las políticas focalizadas, interviniendo en la discusión de economía política respecto a los presupuestos y sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales.

Esto obviamente requiere de definiciones conceptuales claras y transparentes sobre los criterios de elegibilidad, sobre las metodologías de trabajo, sobre los instrumentos. Requiere de construir información de calidad, estableciendo círculos de mejora permanente de la calidad de lo que se está haciendo. Esto exige de una actitud activa del Estado, como fue resaltado por varios de los panelistas que han intervenido a lo largo de este Seminario.

Relato mi experiencia en un Seminario sobre Transparencia y Anticorrupción, organizado por el Banco Mundial, al cual concurrió en representación del MIDES.

Para muchos de los ponentes, que no eran precisamente expertos en políticas sociales, los principales riesgos de corrupción se localizan en situaciones de baja densidad estatal, sociedades con Estados ausentes, falta de control, la falta de presencia y de reglas. Eso es lo que genera que la sociedad establezca sus propios mecanismos de arbitrio y genere mecanismos de regulación. Frente a la ausencia del Estado no se produce una situación de vacío de poder, porque siempre alguien ocupa su lugar. Por eso es importante la presencia activa del Estado en la formulación de políticas públicas, muy especialmente de las políticas sociales.

Explico que es muy importante, por una serie de factores, desarrollar capacidades de relevamiento, de trabajo de campo, de llegada del Estado a los territorios y poblaciones. En primer lugar, porque buena parte de las políticas sociales están asentadas sobre programas de transferencias monetarias, que son el núcleo de los sistemas de información en la mayoría de los países, y de cuya legitimación depende el resto de las políticas que se van vinculando con ellos. Además, porque se necesita de buenas líneas de base para realizar la evaluación de los Programas.

También es necesario realizar estudios específicos sobre cosas que la Academia no tiene demasiado interés, porque la demanda no está bien construida o los investigadores no están entrenados en el tema. Muchas veces no existen capacidades en la Academia, pero el campo de la investigación profesional dispone de esos saberes. Es importante reconocer el valor de ese conocimiento profesional, técnico, que está por fuera de los ámbitos estrictamente académicos.

Relato que buena parte de los resultados presentados fueron realizados empujando a la Universidad para que se sume, incorporando gente de afuera, alentando e impulsando la producción de conocimientos de interés práctico. Es muy importante que desde los Estados se demande la construcción de conocimiento pertinente, útil, no autorreferenciado, ni endogámico. Se debe construir esa demanda, darle valor a ese conocimiento.

No son pocas las veces que se encuentra críticas académicas sobre conocimiento construido con bases técnicamente sólidas, pero que denotan ese formato de conocimiento por no cumplir con ciertas credenciales de acreditación, de cumplimiento de determinados estándares que están, más o menos, de moda. Muchas veces incurriendo en errores importantes desde el punto de vista técnico, este proceso se enfrenta todos los días. Esto es importante, porque si los países del Sur tienen una realidad peculiar, si se

quiere generar conocimiento académico de calidad, se debe tener como referencia las investigaciones empíricas realizadas en el Sur.

Respecto al tópico del desarrollo de Sistemas de Información, es un tema que vino para quedarse en Latinoamérica. Sin embargo, muchas veces dominados por el imperativo de la gestión, a veces dejando de lado el análisis, porque la gestión demanda funcionalidad. Los directores de los programas sociales en los Ministerios requieren soluciones informáticas para brindar respuestas más rápidas, reportes sobre lo que se gestiona y ejecuta. Entonces, no siempre hay preocupación por la construcción del dato, pero luego se precisa esos datos para realizar análisis y diseñar política. Eso nos pasa sistemáticamente, se relajan algunos requisitos en la construcción de la información, por decisiones informáticas o administrativas. Después, quienes trabajan la información haciendo análisis se encuentran con dificultades.

Entonces el ciclo de política se interrumpe en su flujo, porque algunos decidieron maximizar funcionalidad y rendimiento de la gestión, dejando de lado la dimensión del análisis, para resolver después. Luego aparecen las evaluaciones académicas, con datos que no permiten hacer evaluación, pero se hace igual, utilizando información “proxi” con resultados de valor cuestionable. No hay una lectura conceptual de lo que se está haciendo, sobre la información de base utilizada para producir ese análisis. Pero luego eso se publica, sale en televisión, se construyen carreras académicas y se elabora todo un edificio de cosas que no parecen estar bien.

Ahora presento el Sistema de Información del Área Social (SIAS), una experiencia parecida a la presentada por Paraguay. El SIAS es un mega repositorio, que reúne información de 18 instituciones, más de 50 programas y incluye al 93% de la población del país. Se actualiza mensualmente este registro con información de 3.2 millones de personas. Hoy se está empezando a explotarlo. Permite, entre otras cosas, seguir cohortes con información longitudinal, seguir cohortes de poblaciones objetivos identificados por múltiples cruces de variables. Es un insumo interesante para construir ofertas programáticas, para mejorar la definición de las poblaciones objetivos mediante la inclusión de más información.

En cierto sentido, esta herramienta está en el horizonte como un nuevo paradigma en los trabajos de políticas sociales. Cuando se llegue a niveles de inclusión cuasi universal en el SIAS, ampliando la cantidad de variables que están dentro del sistema, se tendrá información que nunca se podría obtener a partir

de encuestas. Se podrán complementar la información que se tiene a partir de encuestas y por tanto se puede esperar una nueva era en el diseño de las políticas sociales. Menciono como ejemplo una aplicación práctica, en un Barrio de Montevideo, donde se analiza quienes concurren y finalizaron la Educación Primaria en diciembre de un año. Se observa si al otro año está matriculado en al liceo. Se identifican a los niños que no están inscriptos en la institución educativa, se valora si están incluidos en programas sociales, se accede a esa información y se geo-referencia. A partir de esto, se inicia un proceso de búsqueda, para identificarlos y tratar de que se incorporen al sistema educativo.

En el ciclo de las políticas que se están analizando, las investigaciones más habituales están relacionadas con la evaluación - son investigaciones evaluativas. Este desarrollo de sistema de información habilita para hacer otras cosas. Por ejemplo, las cuestiones de evaluación y monitoreo que planteaba Rodrigo Martínez en la mesa anterior, hoy se está caminando hacia una lógica de informatización del monitoreo de los programas que permite evaluar en tiempo real el estado de un programa. En una nueva era que permite un seguimiento permanente, pudiendo ver toda la película de forma continua y no cuadro a cuadro. Eso mejora la gestión, pero además si resguarda bien el dato, podría impactar en la mejora del proceso de investigación.

Menciono otro ejemplo de estudio realizado por el MIDES. Un estudio realizado para el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay. La cartografía permite apreciar diferentes tonalidades de azul, para niños entre 0 y 3 años que no asisten al sistema educativo. Los círculos en el mapa son la oferta de servicios educativos y de cuidado – a partir de este tipo de trabajos se empezó a hacer un cruce de ideas con el Departamento de Administración y Recursos. Esto posibilitó ver otra calidad en el diseño de las políticas.

Combinar datos socioeconómicos con análisis geográfico permite mejorar las estimaciones globales que habitualmente se realizan para diseñar una política. Al observar el problema en el territorio, se empezó a ver otros problemas que no surgen de las estimaciones globales iniciales. Por ejemplo, cuando se quiere estimar la oferta de servicios de cuidado necesaria para cubrir las necesidades de la población de niños de cero a tres años. El análisis socioespacial permite cruzar población con oferta disponible de servicios; además se puede complejizar este análisis, segmentando el tipo de necesidades poblacionales y definiendo los criterios territoriales para el acceso a la oferta de servicios (cercanía, transporte, tipo de infraestructura, etc.).

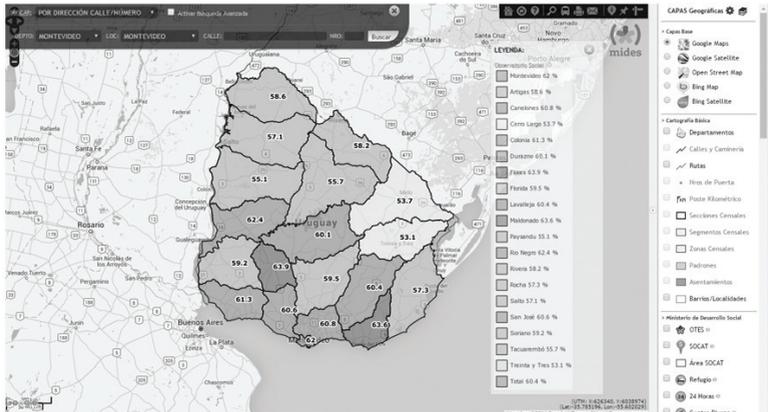
Otro ejemplo de aplicación del análisis socioespacial, en una zona de alta vulnerabilidad, de un Barrio de Montevideo, para caracterizar la oferta de servicios disponibles, programas de asistencia, centros de orientación, centros de primera infancia, escuelas, liceos, oficinas de MIDES. Se empezó a incorporar la estructura urbana, líneas de ómnibus, líneas de saneamiento, alumbrado público. A partir de todo esto se construyó un mapa de pobreza, en donde las intensidades variables en los colores indican la cantidad de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. A partir de esta primer mirada se hizo visitas a los hogares, se volvió a ponderar esa situación y se comenzó a realizar mapas temáticos, que permitieron dimensionar el problema social.

Esto se realiza con variables seleccionadas, por ejemplo, jóvenes en situación de desafiliación educativa, o que vivan en hogares en situación de emergencia habitacional. Así, se pudo estructurar mapas de acuerdo al grado de gravedad de la vulnerabilidad, de los riesgos sociales acumulados por los hogares. A partir de ello se estimó las necesidades de intervención familiar en el territorio, y las características del equipo multidisciplinario que debería enfocar este problema.

Esta investigación permitió conocer, por ejemplo, que se necesitaba generar 800 puestos de trabajo para llegar al desempleo promedio de Montevideo. Se tendría que generar 4015 puestos de trabajo formales para impactar en la reducción de la informalidad que en esa zona es muy importante. Se detectó que había un problema de déficit en los ingresos de los trabajadores, con 1450 casos de personas que ganan menos del Salario Mínimo Nacional. Por lo tanto, se necesita de 699 puestos de trabajo para mujeres, para poder equilibrar la tasa de desempleo entre mujeres y hombres. De esta forma se puede trabajar con un conjunto de variables, en la era de las tecnologías de la información, para generar políticas a medida, para definir la inversión social que se necesita para cambiar la vida de estas personas.

Señaló que es imprescindible cuantificar la inversión social necesaria para solucionar estos problemas, porque de lo contrario se va seguir aplicando políticas focalizadas por siempre. Pero también se debe explicar porque algunas cosas no funcionan, porque cuando uno tiene intervenciones sectoriales o parciales, obtiene ciertos resultados que no son todo lo buenos que podrían ser, bajo una intervención planeada e integral. Es cierto que se obtienen resultados positivos, eso se ve en todos los programas, en especial en lo que se denomina variables blandas, que tiene que ver con cuestiones actitudinales, relacionales, ciertas acreditaciones. Pero no se generó aun circuitos robustos de movilidad social, y eso es una discusión muy relevante, aun pendiente.

Opciones gráficas para indicadores con segmentación territorial



Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL 

Para cerrar su intervención, señalo que se está ingresando en una nueva era, en donde las discusiones sobre la inversión social van a ser muy duras. Van a ser discusiones de economía política muy complejas, asociadas a las formas en que se realiza la distribución de recursos valiosos. Valorar la voluntad que tienen las sociedades en las que se vive, de continuar distribuyendo progresivamente lo que se produce, identificar los sectores que van a financiar la inversión social, esa es una gran discusión, en la cual lo social no puede ir separado del resto.

4.5 La experiencia del área de investigación social de la Vicepresidencia Sectorial para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones de Venezuela

Ponencia de Sandino Marcano

El Director del Observatorio de Políticas Sociales de Venezuela, Sandino Marcano, destacó la importancia del seminario como un espacio de construcción colectiva de la visión integracionista de nuestra región. Resaltó su coincidencia con mesas anteriores, en particular con Mariana Vázquez, en cuanto a la importancia de problematizar el nombre del seminario “Democracia y Políticas Públicas. El Rol de la investigación en el ciclo de la políticas sociales”. Marcó la importancia de valorar el tipo de Democracia, de la concepción de Democracia que se tenga, para luego discutir de una manera crítica el rol de la investigación en las políticas sociales.

Destacó que es una discusión interesante en términos teóricos, en particular para un auditorio compuesto de tanta gente joven, muchos de los cuales están en proceso de formación como investigadores sociales. Marcó el interés de la discusión respecto a la aparente relación conflictiva entre Academia y política pública, que justamente exige y requiere de comprensión y debate para poder romper paradigmas desactualizados. Para que en este proceso se generen nuevos paradigmas, como destacaba Juan Pablo Labat, que permitan que investigación e intervención pública vaya más de la mano.

En el caso de Venezuela, en estos años se ha pasado de una Democracia Representativa a una Democracia Protagónica, Participativa. Por ende, el tema del “Rol de la Investigación” implica necesariamente profundizar en el tema de la Participación. Yendo más allá de la Academia, más allá del Estado, en esos hombres y mujeres, que viven en su comunidad.

Ahí es donde se vivencia los problemas y muchas veces los gestores fallan a la hora de tenerlos en cuenta para generar estudios y políticas.

Menciono, como ejemplo, este proceso que se está realizando con el ISM, de relevamiento, una palabra que no se usa mucho por Venezuela, del PEAS. Es importante generar mayor apertura en ese proceso, para que exista control y participación social. Se debe generar algunos insumos desde los países miembros, para valorar cómo nuestros factores sociales se ven reflejados en este proceso. Esto debería servir para evitar problemas como el que marcaba Cynthia Arrúa, respecto a valorar oportunamente la opinión de las comunidades indígenas. La consulta oportuna nos ayuda a evitar que la gente rechace los programas sociales por su mal diseño o la instrumentación defectuosa.

En ese sentido, la política social ha sido una premisa fundamental en el Gobierno Bolivariano, con un enfoque similar a como afirmaba esta mañana el Ministro Rusiñol, respecto a la política exterior; la política social es también una política de Estado. Para Venezuela la política social es fundamental, por la deuda social acumulada, que se viene enfrentando desde hace 16 años, con sus avances, pero todavía con un camino por recorrer. Entonces, como una política de Estado, definido así por la Constitución de Venezuela, donde lo social es parte de los derechos fundamentales, afirmado en nuestra idea de un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia. Eso se refleja en el título tres de la Constitución, que habla de derechos humanos, de garantías y deberes. Y con mayor detalle en su capítulo cinco, que habla de los derechos sociales y los derechos de las familias. El Plan de Desarrollo de la Nación 2013-2019 recoge esta orientación en su segundo objetivo, en donde se refleja claramente ese pensamiento bolivariano, de lograr la mayor suma de felicidad social para el pueblo.

El proceso de la acción social de Venezuela durante estos últimos 17 años ha sido histórico, en diversos aspectos. Se cuenta con variadas experiencias de articulación de política social, de gran interés analítico. Por ejemplo, como ustedes saben, desde julio de 2015, se cuenta con la Vicepresidencia Sectorial para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones. Esta es una iniciativa que nace a partir de diversas experiencias anteriores, que fueron generando la base y la necesidad de esta nueva institucionalidad.

Relato que en algunos países de nuestra región, el concepto de “Misiones” genera curiosidad y, en otros casos, cierto rechazo por falta de comprensión. Explico que ese término parte de una concepción de la misión como una metodología de abordaje de las problemáticas de una comunidad, hacia donde se concurre para “atacar” todas las problemáticas sociales en “cayapa” (forma cooperativa), para resolverlas de forma inmediata, obviando los procesos burocráticos innecesarios. Por eso se desarrolla ese concepto de “las misiones sociales de Venezuela”, que ha sido una de las políticas bandera, que han permitido superar importantes problemas sociales.

A partir de esta visión se enfrenta un paradigma fuerte, pero que debe ser ajustado. La investigación se encuentra dominada excesivamente, en las áreas de las instituciones universitarias, por una visión academicista de la investigación, donde la orientación privilegiada es la publicación en la revista arbitrada. Muchas veces ese conocimiento puede tener un cierto interés académico, pero puede estar muy distante del interés de la problemática social presente. Por ello, es necesario impulsar la investigación social pertinente, que apunte hacia la solución de los problemas sentidos, de los problemas de nuestras comunidades. Desde mi visión ése es el nuevo paradigma hacia el cual se debe apuntar, avanzando y marcando el camino a estos jóvenes investigadores que están presentes en el auditorio.

La Vicepresidencia Sectorial está básicamente conformada por cuatro direcciones. La Planificación Sectorial, que comprende todo el tema de la planificación en el ámbito social. El Sistema Nacional de las Grandes Misiones, que son los proyectos bandera que les comentaba. La Dirección de Información e Indicadores Sectoriales. De creación reciente, durante este año, es el Fondo Nacional de Misiones y de Grandes Misiones, a partir del cual se sustenta el proceso de financiamiento en el funcionamiento de estos programas.

La Vicepresidencia Social coordina dos Gabinetes Sociales porque tiene la función de articular la política de nueve Ministerios del Área Social. A esto se suma la presencia de 33 Misiones y Grandes Misiones existentes, que atienden el tema social de forma muy diversa, desde salud, pasando por la educación, alimentación, protección social, etc.

Los nueve Ministerios son los de Cultura, Educación, Educación Universitaria, Juventud y Deportes, Mujeres e Igualdad de Género, Proceso Social para el Trabajo, Pueblos Indígenas, Salud y Servicios Penitenciarios. Hay dos Ministerios más que no pertenecen a la Vice Presidencia Social, pero se tiene un trabajo muy articulado, como el Ministerio de Alimentación y el Ministerio para las Comunas y Movimientos Sociales, referido a los temas de organización popular.

Aparte de este Gabinete coordinador donde están esos nueve ministros, se tiene otro gabinete referido a Misiones y Grandes Misiones. Ahí están incluidos todos los jefes de los programas sociales, de todas las áreas y desde donde se hace su proceso de planificación, seguimiento y control.

Con respecto al tema de la investigación, a partir de la creación de la Vicepresidencia se está empezando a desarrollar un proceso de impulso desde la autoridad pública. No existía hasta ahora en Venezuela esta figura, de impulso al tema de la investigación en lo social. Existen una serie de instituciones que desarrollan el tema de la investigación social en Venezuela, desde las mismas universidades, centros de investigación, como el Instituto de Investigación de Desarrollo Social (IDEA), el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, y otros entes que desarrollan ese proceso. Se está impulsando el desarrollo de autoridad desde la Vicepresidencia, para trabajar las necesidades de nuestra población, para la generación de políticas de investigación aplicada, priorizando líneas que puedan ser solución a necesidades concretas.

También se está desarrollando el Servicio Nacional de Información Social, que es una instancia a la cual le toca el tema de la unificación de los registros administrativos, las bases de datos de todos los beneficiarios de los diferentes programas sociales de Venezuela. Desde ese espacio se realiza el monitoreo, evaluación, seguimiento, el control de todas estas políticas. Actualmente, eso se desarrolla a través del Ministerio de la Planificación y el Instituto Nacional de Estadísticas, donde la Vicepresidencia Social ejerce un rol rector. La construcción de este Servicio Nacional de Información Social involucra a todos esos Ministerios y las Misiones, porque son quienes hacen el trabajo a diario atendiendo a las poblaciones, generando insumos de información.

Es muy importante reconocer como se construyen estas bases de datos, como se recoge el dato para su posterior tratamiento estadístico. Por eso se está trabajando en un proceso de información, de sensibilización a todos los servidores públicos, para que se comprenda lo que significa recoger un dato y la importancia del mismo. Entonces eso es vital, porque se pueden hacer mega planes, un mega sistema, pero, si el que recoge el dato no comprende que eso es un hecho fundamental para la planificación, para la toma de decisiones, para la argumentación política, entonces el trabajo global se desmerece.

Como experiencia, es importante destacar algunos programas que se están desarrollando desde la Vice Presidencia Sectorial. Uno se ha denominado las “Bases y Grandes Bases de Misiones” y otro la “Gran Misión o Lares de la Patria”. Son dos programas que nacieron a través de un proceso de estudio e investigación con el Ministerio de Planificación, el Instituto Nacional de Estadística y los diferentes Ministerios del área social. Se pudo identificar que en Venezuela existen unas 1500 comunidades, en dónde está concentrado ese 5% de la Pobreza Extrema, que es la más fuerte de combatir y erradicar. Porque ahí dónde no llegan los servicios de luz, agua potable, etc. Todo ese estudio permitió identificar esos puntos en los mapas, muy parecidos a lo que presentaba Juan Pablo Labat hace un momento. Son esas comunidades que requieren de nuevas políticas.

En esos espacios, en esas comunidades, es que se construyen estas nuevas intervenciones, que nuclean a las políticas sociales necesarias. En esos espacios hay un consultorio médico, se afrontan los problemas de alimentación. También, ambientes educativos para trabajar sobre el analfabetismo, para afrontar la educación inicial, el nivel de bachillerato, para avanzar luego al nivel de municipalidad con la educación universitaria.

Esto se asocia con un segundo programa, que es la “Gran Misión de la Patria”. El proceso de estudio permitió identificar las familias que están en condición de pobreza extrema y pobreza general. Son éstas a las que se ha priorizado a través de la “Gran Misión Hogares de la Patria” para acceder a una transferencia monetaria para ayudar en el tema económico de esas familias, por medio de una tarjeta. Pero eso no se agota en la entrega de dinero, sino que va acompañado de todas las políticas sociales en conjunto, visitando casa a casa y a esas familias. Es decir, brindamos una tarjeta, pero si se verifica que no sabe leer, se le acompaña para que estudie, si hay problemas de salud o alguna discapacidad, se brinda

asistencia sanitaria para enfrentar eso. Si el niño está con un problema de deserción escolar, hay que incorporarlo inmediatamente, además de brindarle la tarjeta con transferencia monetaria.

Esta es una muestra de que se está trabajando el proceso, un ejemplo desde la visión Venezolana de cómo el proceso de investigación debe generar programas que estén en función de la resolución de necesidades concretas. Para finalizar la intervención, resalto el valor de esta experiencia del Seminario Internacional, y la necesidad de continuar el debate sobre esos nuevos paradigmas, donde la Democracia y la política social sean acompañadas por investigaciones pertinentes, con conciencia de que lo relevante es la solución de los problemas sociales.



CAPÍTULO 5

Conclusiones del Seminario

Pedro Schinca - *Director de Relaciones Internacionales del Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)*

José Manuel Silvero - *Profesor de la Universidad Nacional de Asunción*

Norma Benítez - *Profesora de la Universidad Nacional de Asunción*

Magdalena Rivarola - *Profesora de la Universidad Nacional de Asunción, Ex Directora Ejecutiva del ISM (2009-2011)*

Gabriel Toselli - *Director Ejecutivo del ISM*

5.1 La institucionalidad del MERCOSUR y su importancia para la Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay

Comentarios de Pedro Schinca

El representante del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES) Pedro Schinca expresó su agradecimiento al Instituto Social por haberle confiado la responsabilidad de presentar y moderar la mesa que trata sobre “La investigación en la construcción de políticas públicas el MERCOSUR: experiencias temáticas regionales”. Destacó que la mesa fue integrada por representantes de diferentes instituciones del MERCOSUR, cuyas áreas de trabajo están orientadas a la investigación social. El mismo destacó dos objetivos esenciales del trabajo durante la Presidencia *Pro Tempore* uruguaya de Desarrollo Social, que son los que dan marco a este espacio.

En primer lugar, el trabajo político y técnico de actualización de la agenda del área social, con especial énfasis la actualización del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que se viene realizando. El otro objetivo importante de nuestra Presidencia *Pro Tempore* es el de reposicionar al Instituto Social del MERCOSUR como un actor relevante en la producción técnica y científica de la región, con productos directamente asociados a los procesos de toma de decisión. Este carácter del instituto, de generador de conocimiento aplicado a las políticas, debe realizarse en coordinación con las actuales instituciones existentes. Por eso, aquí están representantes del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), de la Secretaria del MERCOSUR y de la Unidad de Participación Social (UPS).

Expreso que este es un objetivo muy importante, por su convencimiento de que la calidad de los trabajos en el MERCOSUR depende de la capacidad para

avanzar en conjunto con todas las instituciones sociales que se han creado en estos últimos años. Es importante pensar en un trabajo conjunto entre todas las instituciones, porque eso permite trascender la agenda de los intereses particulares de cada Presidencia *Pro Tempore*, dándole continuidad y especificidad a la agenda del bloque.

Por eso, este Seminario organizado por el ISM resulta valioso, realizándose también hace unas semanas en Buenos Aires, un encuentro con características similares para hablar el tema Trata de Personas, convocados por el IPPDH. La idea es trabajar en forma conjunta, de tal modo a tener un frente institucional coordinado, lo cual es esencial para poder avanzar.

También es muy importante, en este trabajo de posicionar el Instituto Social del MERCOSUR como un actor relevante en la generación de conocimiento, su vínculo con las instituciones locales en Paraguay. Por eso, esta idea de empezar esta nueva etapa del ISM con un evento de estas características, con una convocatoria muy amplia a la comunidad académica local, es sumamente relevante.

Para finalizar, recuerdo que el ISM se instaló en Asunción del Paraguay por una decisión política del MERCOSUR. A partir del convencimiento de que es importante apoyar el proceso de desarrollo social a través del fortalecimiento técnico de la construcción de políticas sociales en Paraguay. No solo ser un centro de referencia para los países del bloque, sino también brindar apoyo para el país sede del ISM. Es con la organización de este Seminario y su alto poder de convocatoria que se está tratando de cumplir esos dos objetivos.

5.2 Apuntes y comentarios sobre la mesa: “Las áreas estatales de investigación social y su rol en el ciclo de las políticas sociales: capacidades institucionales y experiencias exitosas”

La visión del Prof. José Manuel Silvero

El Profesor José Manuel Silvero aportó sus impresiones sobre esta la mesa: “Las áreas estatales de investigación social y su rol en el ciclo de las políticas sociales: capacidades institucionales y experiencias exitosas”.

En primer lugar, la ponencia de Brasil, a cargo de Daniel Plech, presentó una experiencia exitosa, la del Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información. La ponencia muestra bien el papel de las estrategias de la gestión de la información de políticas públicas, desde el momento de su formulación, de su implementación y consolidación. Destacó el rol de la evaluación y seguimiento de políticas, distinguiendo la especificidad que tiene la evaluación de impacto.

También resaltó la necesidad de distinguir entre costos y resultados, y el concepto de costo-eficiencia de las intervenciones sociales. Marcó como imperativo ético el de informar con transparencia y honestidad sobre todo aquello que se hace, lo que se deja de hacer o aquello que no se puede hacer. También, habló de la importancia de lo intangible, que muchas veces no se puede medir en números, pero sí tiene consecuencias importantes. Esto hace alusión a aquella famosa discusión entre números y rostros, en contextos de la austeridad, sabemos que hay cosas que no se logra medir, pero que son importantes.

La ponencia brindó un pantallazo acerca de los programas de protección social brasileros. Marcando como el Brasil trata de enfocar un problema como el de la pobreza, que es multidimensional y también multifacético, que exigen de capacidad técnica para generar adecuados diagnósticos e intervenciones. Al final de su intervención, presentó el Plan Brasil Sin Miseria y compartió

las diversas publicaciones, herramientas informativas y contenidos que están trabajando, y que pueden ser de gran valor para la comunidad académica y quienes trabajan en las políticas sociales.

En la ponencia sobre la experiencia argentina, realizada por Gabriela Agosto, se destacó la importancia de la integración en el MERCOSUR y su proceso histórico, desde su inicio y consolidación, la redefinición del concepto de integración, y la cuestión de las asimetrías como un problema central. Destacó la importancia de la institucionalidad social que se está construyendo, y lo relacionó con su trabajo en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina. Ese espacio fue generando una mirada intersectorial, que también es importante desarrollar en la integración regional. Por último, destacó la importancia de establecer una agenda compartida, con prioridades claras, a partir de este dialogo entre la Academia y la política, con presencia activa de jóvenes estudiantes.

La experiencia venezolana, presentada por Sandino Marcano, marcó la importancia del nombre del Seminario, la cuestión nominal como dirían los filósofos. Hizo referencia a la importancia de impulsar, de hacer aflorar nuevos paradigmas que permitan enfrentar nuevas situaciones y desarrollar nuevas explicaciones. Discutió sobre importancia del concepto de democracia representativa y defendió la idea de la democracia participativa, explicando algunos aspectos de la experiencia de Venezuela y como la comunidad y actores sociales definen ciertas políticas.

Las políticas sociales están refrendadas por la Constitución en Venezuela, en donde juega un papel clave la Vice Presidencia Sectorial para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones. Explicó el funcionamiento de las Misiones Sociales y los diferentes ámbitos de intervención. Todos los ministerios y las misiones trabajan de forma mancomunada para dar respuesta a cuestiones sociales complejas. También hizo hincapié en la importancia de la investigación social aplicada a resolver necesidades concretas, y recordó que aun no hay una autoridad única en Venezuela en este tema, pero se está trabajando para consolidar líneas de investigación que sean pertinentes, que apunten a resolver las complejas necesidades sociales.

Por último, la presentación de Uruguay propuso una tesis innovadora, recordó la importancia de volver a pensar en clave de desarrollo, en ese vínculo de la Democracia y las políticas sociales. Marcó la necesidad de superar esa visión de lo social como algo residual, incorporando miradas integrales sobre lo económico y lo político. En tal sentido, presentó una serie de acciones implementadas por el MIDES de Uruguay relacionadas con la asistencia y

promoción social, presentando los trabajos que viene realizando la Dirección de Evaluación Nacional de Evaluación y Monitoreo.

Un tema que llama la atención, y que se viene trabajando en la Academia, guarda relación con la necesidad de desarrollar una epistemología del Sur. Es un punto que no se discute demasiado, el de la necesidad de analizar nuestra realidad, nuestras cuestiones, desde criterios propios. En este punto, el panelista marcó fuertes críticas a la Academia, por su excesiva atención a ciertas fuentes bibliográficas que resultan ajenas a las problemáticas locales. En ese sentido, destaco la valentía de Labat, por exponer estos temas con claridad y con la honestidad intelectual que corresponde.

5.3 Apuntes y comentarios sobre la mesa: “El rol de los organismos de producción de conocimiento en la formulación e implementación de Políticas Sociales. Experiencias nacionales y regionales”

La visión de la Prof. Norma Benítez

La Profesora Norma Benítez destacó que el foco de la mesa estuvo en la investigación en las políticas sociales, con particular énfasis en los temas de evaluación, como actividad investigativa, generadora de insumos importantes para la toma de decisiones. Señaló que los panelistas marcaron la necesidad de que las políticas sociales tienen que tener miradas integrales e integradas, lo cual significa debate, análisis entre diferentes actores y también enfoques interdisciplinarios. Para ella, los tres panelistas, desde sus diferentes anclajes institucionales, aportaron una visión compleja sobre estos procesos y el papel que juegan sus instituciones en el mismo.

La generación de conocimientos sobre las políticas sociales tiene que permitir el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Estos conocimientos generados deben ser difundidos, y un aspecto muy importante que fue señalado finalmente, es que esa difusión tiene que serlo desde el enfoque de derechos y de igualdad, no solo desde la perspectiva unidimensional de la pobreza, sino de la protección social universal. Entonces, es un apoyo fundamental para la toma de decisiones, para la mejora de la gestión y por sobre todo para la comprensión de los marcos analíticos desde donde se evalúa la implementación de las políticas sociales. Considerar que este marco de análisis debe adaptarse a una realidad que es cambiante y por tanto también esas evaluaciones deben darse en contexto en el que se realiza. Esta producción de conocimientos y evidencias tiene que ser considerado como un bien público, como un insumo a disposición de la sociedad en sentido amplio. Entonces, se debe poner el énfasis en que la generación de conocimientos debe permitir y facilitar la toma de decisiones desde las instancias políticas.

5.4 Una mirada general sobre los principales tópicos del seminario “Democracia y Políticas Públicas”

La visión de la Prof. Magdalena Rivarola

Para la Profesora Magdalena Rivarola, el Seminario permitió poner en cuestión la relación entre el ámbito académico y el de formulación de políticas públicas, y discutir sobre cierta visión respecto “al divorcio entre estas esferas de conocimiento”. Para algunos panelistas, se aprecia una suerte de jerarquización de los conocimientos, diferenciando entre conocimiento académico y conocimientos aplicados. Desde su punto de vista, esta es una dicotomía inapropiada, porque es necesario aprovechar los conocimientos que se generan en los ámbitos más diversos.

En referencia al caso de Paraguay, todavía no se aprecia esa suerte de “jerarquización y separación” entre el conocimiento académico y el aplicado. Esto tal vez se deba a la propia debilidad de la comunidad académica paraguaya y de sus centros de investigación. Sin embargo, es imprescindible rescatar los conocimientos que se generan en los diversos ámbitos de ejercicio profesional, y muy especialmente en los estatales. La Academia no es un ámbito homogéneo, dedicado estrictamente a la producción de conocimientos. En realidad, hoy está en cuestión esta idea de que sólo en ese espacio se materialice la producción de conocimientos. Existen otros ámbitos, en los cuales se están generando permanente nuevos conocimientos. Es necesario pensar en estas otras instancias de producción de conocimientos, que son más dinámicas, más sensibles al entorno, frente a las cuales la Academia muchas veces asume una actitud defensiva, cuando no, desfavorable.

En un encuentro reciente sobre el tema de producción de conocimientos, al referirnos a este divorcio entre la Academia y la Política, un profesor señaló que no hay nada más práctico que una buena teoría. Este divorcio entre conocimiento profesional y práctico, por un lado, y la Academia como conocimiento puro, por el otro, resulta totalmente impertinente. Sin una buena comprensión e identificación de nuestros problemas, sin una concepción clara de la sociedad y sus relaciones sociales, entonces se carece del mapa básico para intervenir exitosamente en

la transformación de la realidad. Por ello, es fundamental la participación de la Academia y su interacción con los ámbitos que están trabajando con los problemas sociales del día a día. La preocupación debe estar justamente en tratar de resolver la vinculación entre producción de conocimiento teórico y el desarrollo de metodologías, logrando aplicaciones prácticas para la resolución de problemas. Es preciso trabajar estos vínculos, desarrollando el vínculo entre lo macro y lo micro, articulando la grandes dimensiones teóricas, con lineamientos que sirvan para fundamentar intervenciones sobre la realidad. En eso todavía hay dificultad a nivel local, y es por ello importante desarrollar metodologías en un nivel intermedio, que faciliten la intervención política.

Pero esto adquiere mucha complejidad cuando se pasa del ámbito nacional hacia el de la integración regional. Se requiere de políticas sociales multifacéticas, complejas, dirigidas a sociedades asimétricas, con Estados que tienen importantes déficits en cuanto a sus capacidades institucionales. Por tanto, aquí también es fundamental desarrollar metodologías específicas para encarar estas temáticas específicas de la integración regional. Otra preocupación en el campo de la producción de conocimientos, refiere a la cuestión de la interdisciplinariedad y del análisis comparativo. Estas son temas importantes para el abordaje de problemas sociales cada vez más complejos, en el cual es fundamental con diversos enfoques de conocimiento y también aprovechar la evidencia que se genera en el mundo. Se puede hablar de interdisciplinariedad y transdisciplinariedad, pero el esquema institucional de centros y universidades siguen funcionando bajo esquemas institucionales que no permiten responder a demandas de interdisciplinariedad y transdisciplinariedad. Esto suena parecido a quien quiere meter un barco en una botella; porque todavía se sigue operando bajo esquemas rígidos de funcionamiento disciplinar.

El Seminario también ha tocado, de una manera muy desafiante, los temas relativos a las metodologías que son priorizadas en el proceso de políticas públicas, cuanto se diseña, monitorea y evalúa. En este campo existe una cierta preeminencia de las metodologías cuantitativas, aunque está surgiendo en el medio un debate incipiente sobre los enfoques cuantitativos y cualitativos. Muy especialmente, el problema de cómo diseñar enfoques mixtos, que permitan responder a lo multifacético de la política social. Otro asunto planteado refiere al concepto de políticas basadas en evidencia. Aquí surge la cuestión de qué clase de evidencia se privilegia a la hora de construir el dato y usar la información para formular políticas. Por supuesto, los problemas demandan ciertas estandarizaciones, que muchas veces restringen las soluciones a ser aplicadas. Pero es sabido que

eso genera diversos problemas, debido que al no considerar, por ejemplo, la diversidad cultural y los intereses existentes en diversos contextos, se generan nuevas facetas a un “problema estandarizado”. Por ello, es que se necesita realizar la conciliación entre los niveles macro-micro, cuantitativo-cualitativo, para que las políticas tengan alcances amplios y a la vez respondan a los rasgos contextuales y culturales. Sucede lo mismo cuando se plantean enfoques desde el paradigma de la complejidad, que imponen la necesidad de pensar en cómo traducimos esto en políticas y en metodologías, para lo cual la Academia tiene que estar abierta a corregir sus miradas y sus metodologías.

Otro punto a destacar refiere a la cuestión sobre producción y evaluación de los conocimientos, cuál es el conocimiento que se considera válido, aceptado, cuál es la función de las revistas indexadas, en un enfoque defendido localmente por CONACYT. Este punto es demasiado novedoso para las viejas generaciones de investigadores que se formaron antes de la aparición de estas nuevas figuras institucionales y estándares de producción de conocimientos. Muchas veces sucede que se importan criterios y marcos institucionales de otros contextos. Ahí empieza la preocupación por parecernos a las llamadas “universidades del primer mundo”. La pregunta es cómo podemos hacer un modo de producción y difusión de conocimientos generados localmente, sin caer en esas figuras provenientes de ámbitos que son muy diferentes. Esto no solo es una discusión teórica, epistemológica o metodológica sobre lo que se considera conocimiento válido, conocimiento que puede ser “publicable”. Esto, además, tiene efectos muy concretos sobre el financiamiento de las investigaciones, pudiendo llevar a ajustar la producción de conocimiento en función de estos criterios impuestos de evaluación de conocimiento. Es necesario que las instituciones que van a impulsar la política de conocimiento científico tengan en cuenta la realidad local, para no perder los saberes de diversos colectivos, que tienen mucho que decir y aportar, y que muchas veces, en momentos transicionales, pueden satisfacer necesidades concretas del saber.

Finalmente, rescato que las presentaciones de los panelistas permitieron apreciar creciente sofisticación en los métodos de gestión de políticas sociales. Mucho de estos métodos refieren, como en el caso de la presentación de Juan Pablo Labat, a la tarea de identificar e ir a buscar en el territorio, a la población objetivo de las políticas. Destaco que no se debe perder de vista que todas estas sofisticadas técnicas aplicadas en las políticas públicas deben contribuir finalmente a que todos y todas podamos vivir mejor.

5.5 Clausura del Seminario Internacional Democracia y Políticas Públicas

Palabras del Director Ejecutivo del ISM Gabriel Toselli

En el momento de cierre del Seminario Internacional, el Director Ejecutivo rescató la idea de que la investigación social todavía debe superar el estigma, de que investigación en políticas sociales se resume a “contar pobres”.

Destaco la importancia de que gestores y generadores de políticas públicas no vean a los investigadores como sus enemigos, sino como socios que pueden contribuir a generar mejores políticas públicas, con mejores impactos y con mayor capacidad de medición y seguimiento.

El ISM está en condiciones de contribuir a la tarea de generar alianzas y sinergias para que la investigación científica no se limite al campo abstracto e impersonal, sino que puede tomar contacto con los temas que son relevantes en la vida política regional. Resalto que las políticas públicas deben generarse y ejecutarse en base a la mejor evidencia empírica disponible, sin caer en voluntarismos que pueden ser estériles. Sólo de esta forma se podrá tener una política democrática de mejor calidad.

Es necesario construir una red de gestores públicos, tomadores de decisiones, en asociación con universidades y centros de investigación del MERCOSUR, en conjunto con otros organismos de asistencia técnica, como la CEPAL. De esta forma se podrán construir respuestas y diagnósticos que construyan políticas públicas con una mirada regional, integradora, que sea superadora de visiones acotadas a los ámbitos e intereses locales. De esta manera se podrá contribuir a construir una ciudadanía del MERCOSUR inclusiva, desarrollada y capaz de identificar en la pluralidad de este bloque regional la fortaleza de su propio progreso.

Panelistas y Comentaristas

Cynthia Paola Arrúa Gomez: Directora de Investigación y Difusión de la Dirección General de Políticas Sociales. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción y Magister en Trabajo Social por la Universidad Americana. Cursó estudios de especialización y de postgrado en Gestión de Talentos Humanos, Estrategias de Desarrollo y en Planificación Estratégica del Sector Público. Viene ejerciendo varias funciones de responsabilidad en el ámbito de la Secretaría de Acción Social, entre las que se destacan: Jefa Operativa Departamental de la Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad del Departamento de San Pedro, Encargada (Jefa) de División de Planes Integrales de Desarrollo Social.

Daniel García: Analista de Políticas Sociales en la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario en Brasil. Es especialista en Derecho Internacional por la Universidad Católica de Sao Paulo y se graduó en Administración de Empresas de la Universidad del Estado de Bahía (UNEB) y en Derecho por la Universidad Federal de Bahía (UFBA).

Félix Peña: Especialista en Relaciones Económicas Internacionales, Derecho del Comercio Internacional e Integración Económica. Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Profesor Titular en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la UNTREF. Profesor en la Maestría de Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Consejero y miembro de la Comisión Directiva del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y miembro del *Evian Group Brains Trust*. Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de la Argentina y miembro titular del Grupo Mercado Común del MERCOSUR (1998-99).

Gabriel Toselli: Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR. Máster en Negocios Internacionales por la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Morón, Docente universitario en la carrera de relaciones Internacionales en la Universidad de Morón y Palermo de la Republica Argentina.

Gabriela Agosto: Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Presidencia de la Nación Argentina). Licenciada en Sociología

por la Universidad de Buenos Aires, es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; Magíster en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset; Diplomada en Comunidades Europeas por la Universidad Complutense de Madrid. Fue Coordinadora del Proyecto Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Asesora de Gabinete de la Secretaría de Prevención y Lucha contra el Narcotráfico (Presidencia de la Nación Argentina); Coordinadora Nacional del Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil de la Secretaría de Desarrollo Social (Presidencia de la Nación Argentina); Directora Ejecutiva del Observatorio Social; Docente Titular de la Universidad del Museo Social Argentino; Consultora y responsable de programas y proyectos de organismos públicos y privados en el ámbito nacional e internacional.

Héctor Rojas: Vicerrector de la Universidad Nacional de Asunción y docente de la Facultad de Ingeniería. Ingeniero civil, egresado de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (UNA), con Maestría en Ciencias de la Ingeniería por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ, Brasil). Doctor *Honoris Causa* de la Universidad Nacional de Asunción (2012).

Idelin Molinas Vega: Secretario Ejecutivo del CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Paraguay). Ha sido Director Ejecutivo del Instituto Desarrollo y ha ocupado cargos gerenciales en ExxonMobil. Es Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica, donde enseña cursos relacionados a Gestión de la Calidad, Gestión de Procesos y *Project Management*.

Javier Palummo: Jefe del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Abogado, egresado con el título de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, tiene una Maestría en Políticas Públicas y Derechos de la Infancia por la Universidad de la República del Uruguay, con especializaciones en Derechos de la Infancia y Derechos de las Mujeres. Se desempeñó como especialista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, agencias de Naciones Unidas.

José Manuel Silvero: Docente Investigador en la Universidad Nacional de Asunción. Asimismo, es Encargado de Despacho de la Dirección General de Postgrado y Relaciones Internacionales de la UNA. Profesor de Lengua Guaraní por el Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní; Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional de Asunción. Diplomado en Estudios Avanzados en Filosofía por la Universidad de Oviedo (España); Diplomado en Políticas de Inclusión Social por el IMF, CIRF y la Universidad de Roma. Es Doctor en Filosofía por la Universidad de Oviedo. Ha realizado estancias

posdoctorales en la Universidad de Lisboa, en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Fundación Bruno Kessler de Trento (Italia). Es autor de varios textos sobre filosofía. Investigador Categorizado Nivel I en el marco del PRONII-CONACYT. Miembro del Comité Asesor de la Red Latinoamérica y del Caribe de Bioética-UNESCO. Docente en diversos Programas de Maestría y Doctorado. Asesor de la Comisión de Educación, Cultura y Culto de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo.

José Molinas Vega: Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación. Doctorado en Economía de la Universidad de Massachusetts, Amherst (1997). De 1998-2001, fue Profesor de Economía y Macroeconomía del Desarrollo, en Pregrado y Postgrado en la Universidad Católica de Asunción (Paraguay) y Director Académico de la Maestría en Economía. Sus publicaciones han aparecido en el Desarrollo Mundial, el Diario de Ciencia Política, Economía y Sociedad, Coyuntura Económica, de la CEPAL y la serie Desarrollo Productivo. Realizó investigaciones para la Fundación Interamericana (IAF), la Organización de los Estados Americanos, el Instituto Kellogg, el PNUD, el BID, el Banco Mundial, la CEPAL, la OIT, la FAO, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), la USAID, el IDRC - Canadá, GDN, PREAL, entre otros organismos.

Juan Pablo Labat: Director de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Licenciado en Sociología y Diplomado en Indicadores Socio-demográficos por la Universidad de la República de Uruguay. Asimismo, es Maestrando en Demografía y en Economía Internacional por la misma Universidad. Se ha desempeñado como Asesor de la Subsecretaría del Ministerio de Desarrollo Social para la Implementación del Plan PANES 2005-2008.

Laura Viviana Barrios González: Directora de la Dirección de Diseño y Planificación, dependiente de la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS) de la Secretaría de Acción Social. Economista por la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Diplomada en Gestión Social Territorial por la Universidad Alberto Hurtado (Santiago, Chile) y candidata a Magíster en Ciencias Sociales con énfasis en Desarrollo Social e Investigación por FLACSO.

Magdalena Rivarola: Ex Directora del Instituto Social del MERCOSUR, es socióloga, graduada de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay. Obtuvo su título de Maestría y de Doctorado en Educación en la Universidad de Harvard, en el área de Administración, Planificación y Políticas Sociales, con énfasis en investigación. Coordinadora de evaluación institucional en la Facultad de Arquitectura, Diseño y

Arte de la Universidad Nacional de Asunción donde además enseña Sociología. Su labor docente en el nivel de grado también se desarrolla en la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Asunción, donde enseña Métodos de Investigación Social. Fue Directora del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), donde actualmente es investigadora asociada. En el nivel de postgrado enseña en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Paraguay) en las áreas de Sociología de la Educación y Métodos Cualitativos de Investigación.

Marcelo Setaro: Jefe del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto Social del MERCOSUR. Politólogo, Doctor en Ciencia Política. Licenciado y Magíster en CP por Universidad de la República del Uruguay. Diplomado con especialización en Gobierno y Políticas Públicas, Socio-demografía y Políticas de RRHH para la Salud. Trabajo como consultor en proyectos de PNUD, UNICEF y Banco Mundial. Se desempeñó como Gerente de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud Pública del Uruguay. Docente de la UDELAR-FCS-ICP y del Instituto Universitario CLAEH en la Maestría de Políticas de Salud. Ha sido docente en cursos de grado y postgrado en las Facultades de Medicina y Odontología de Udelar y en la Escuela Nacional de Administración Pública de ONSC.

Marcus Maurer Salles: Técnico del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría MERCOSUR, licenciado en Derecho por La Universidad Federal de Pelotas (UFPEL), Doctor en Integración de América Latina por la Universidad de São Paulo (USP), con beca CAPES, y Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Federal de Santa Maria (UFSM). Professor Adjunto del curso de Relaciones Internacionales de la Escuela Paulista de Política, Economía e Negócios (EPPEN) de la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP).

Mariana Vázquez: Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR. Licenciada en Ciencia Política y posee estudios de posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en el *Institut d'Etudes Politiques de Grenoble* (Francia). Fue Miembro del Gabinete de la Subsecretaría de Integración Económica Latinoamericana y MERCOSUR - Min. de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2012-2013); Coordinadora General de la Casa Patria Grande "Presidente Néstor Carlos Kirchner" - Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina (2011-2012); Coordinadora Técnica del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) de la Cancillería Argentina. Actualmente ejerce la docencia en la Licenciatura en Ciencia Política de la UBA, así como en la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina).

Mirta Beatriz Denis: Secretaria Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social. Licenciada en Análisis de Sistemas de Producción, tiene estudios de postgrados en Didáctica Universitaria, ambos por la Universidad Nacional de Asunción, y una Maestría en Demografía, Población y Desarrollo por la Universidad de Córdoba, Argentina. En la UTGS, desde el 2009 se desempeñó con el cargo de Coordinadora del Área de Información y Comunicación. En esta área fue la responsable del diseño, implementación y dirección de herramientas de gestión para las políticas públicas, tales como el Registro Único de Información Social (RUIS) y el Mapa de Oferta Pública de Servicios.

Norma Benítez: Directora General del Instituto de Trabajo Social, de la UNA. Licenciada en Trabajo Social, docente escalafonada de Práctica Pre Profesional del Instituto de Trabajo Social. Orientadora de Tesis de grado. Especialista en elaboración y evaluación de proyectos, en investigación. Experticia en elaboración de materiales educativos sobre Derechos Humanos de niñas, niños, adolescentes y derechos sexuales y reproductivos.

Pedro Schinca: Es Director de la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Ha realizado estudios de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Rodrigo Martínez: Sociólogo con postgrado en Evaluación de Proyectos en la Universidad de Chile. En 1993 ingresó a la CEPAL, donde hoy se desempeña como Oficial de Asuntos Sociales y coordina proyectos de investigación y asistencia técnica en protección social, gasto social, institucionalidad social y seguridad alimentaria y nutricional. Entre sus publicaciones (como autor, coautor o coeditor) se incluyen: “Desarrollo social inclusivo”, “Instrumentos de protección social”, “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”, “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, entre otras.

Sandino Gabriel Marcano Mujica: Director General de Información e Indicadores Sectoriales de la Vicepresidencia Sectorial para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones. Ingeniero Mecánico por la Universidad de los Andes, pero con una gran cantidad de especializaciones en temáticas social, realizado en universidades venezolanas y de Cuba. Desempeñó funciones en el Ministerio del Poder Popular para el Interior y Justicia, en el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y en el Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y el Comercio, donde fue Asesor de la Oficina Regional Mérida.

Glosario

ARGM	Alto Representante General del MERCOSUR
CENOC	Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMC	Consejo de Mercado Común
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (AR)
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (PY)
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (UY)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.
GMC	Grupo Mercado Común
GS	Gabinete Social (PY)
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
ITS	Instituto de Trabajo Social
MDS	Ministerio de Desarrollo Social (AR)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (BR)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (UY)
MSP-BS	Ministerio de Salud Pública y de Bienestar Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PEAS	Plan Estratégico de Acción Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo (PY)
PPTU	Presidencia Pro Tempore de Uruguay
RMADS	Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social
SAGI	Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (BR)
SAS	Secretaría de Acción Social (PY)
SAT	Sector de Asesoría Técnica
SIAS	Sistema de Información del Área Social
SM	Secretaría del MERCOSUR
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay
TPP	Trans-Pacific Partnership (Asociación Transpacífico)
UNA	Universidad Nacional de Asunción (PY)
UDELAR	Universidad de la República (UY)
UNTREF	Universidad Nacional de Tres de Febrero
UPS	Unidad de Apoyo a la Participación Social

El Instituto Social del MERCOSUR es una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales e implementación de líneas estratégicas con el objetivo de contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR.

Nace en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), con el objetivo de apoyar, acompañar y fortalecer las políticas sociales regionales. En este sentido, el ISM se suma a los esfuerzos de consolidación del proceso de integración, a través de iniciativas que contribuyan a la reducción de las asimetrías sociales entre los Estados Partes y así promover el desarrollo humano integral.

Tiene como sede la ciudad de Asunción, en Paraguay, y fue inaugurado durante la Presidencia *Pro Tempore* de Paraguay en julio de 2009. Es una instancia que pertenece a todos los habitantes de los países miembros.

