

**Building Bridges: Social inclusion problems as research and  
innovation issues**  
Versión traducida al español

Santiago Alzugaray, Leticia Mederos and Judith Sutz

9th GLOBELICS International Conference

Buenos Aires, November 2011

# **Building Bridges: Social inclusion problems as research and innovation issues<sup>1</sup>**

## **Versión traducida al español.**

Santiago Alzugaray, Leticia Mederos and Judith Sutz<sup>2</sup>

Academic Unit, University Research Council, Universidad de la República, Uruguay<sup>3</sup>

### **Resumen**

El artículo discute las razones por las que los esfuerzos específicos dirigidos a establecer relaciones directas entre los problemas de inclusión social y proyectos de investigación e innovación son necesarias, las principales dificultades para lograrlo, y cómo pueden abordarse estas. Su anclaje concreto proviene de la experiencia generada a partir de los sucesivos llamados a presentación de proyectos en el marco de un Programa desarrollado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) Universidad de la República, Uruguay: "Investigación e innovación orientada a la inclusión social".

Una evaluación crítica de esta experiencia y las principales lecciones aprendidas se presentan a través del lente de un instrumento de análisis: un circuito en el que los diferentes tipos de actores interactúan, a partir del reconocimiento de que un problema de inclusión social existe, y que termina con la solución efectiva del problema.

Ninguno de estos conceptos se toman como dados, por el contrario, son examinados de cerca con la ayuda de los diferentes enfoques teóricos. El artículo analiza con cierto detalle los posibles cortocircuitos que pueden producirse en cada etapa del circuito y las causas que podrían estar generándolos. Se analizan también las transformaciones sufridas por el mencionado Programa y sus intentos de evitar los cortocircuitos, la evolución en ese camino hacia una estrategia más pragmática para vincular investigación y necesidades sociales.

### **Abstract**

The paper discusses why specific efforts aimed at establishing direct relationships between social inclusion problems and research and innovation projects are needed,

---

<sup>1</sup> Este artículo es fruto de discusiones y trabajo empírico colectivo desarrollado en el seno de la Unidad Académica de la CSIC (Comisión Sectorial de Investigación Científica): agradecemos a nuestros colegas por ello.

<sup>2</sup> [santiago@csic.edu.uy](mailto:santiago@csic.edu.uy); [lmederos@csic.edu.uy](mailto:lmederos@csic.edu.uy), [jsutz@csic.edu.uy](mailto:jsutz@csic.edu.uy)

<sup>3</sup> [www.csic.edu.uy](http://www.csic.edu.uy)

what the main difficulties to achieve this are, and how can these difficulties be addressed. Its concrete anchorage comes from the successive calls for applications of a program implemented by the Research Council of the Universidad de la República, Uruguay, “Research and Innovation Oriented to Social Inclusion”.

A critical appraisal of this experience and the main lessons learned are presented through the lens of an analytical tool: a circuit in which different types of actors interact, starting with the recognition that a social inclusion problem exists and ending with an effective solution for the problem.

None of these notions are taken as given; on the contrary, they are closely examined with the help of different theoretical approaches. The paper analyzes with some detail the possible short-circuits that may occur at each stage of the circuit and what its causes might be. It analyzes as well the transformations undergone by the aforementioned program and its attempts to avoid the short-circuits, evolving in that way towards a more hands-on strategy to link research and societal needs.

## **1) Introducción**

Los argumentos que justifican la utilidad social de la investigación y de la innovación en el discurso público están, desde hace ya algunas décadas, crecientemente centrados en los aportes que ambas, combinadas, harían al crecimiento económico y eventualmente, al desarrollo económico. El crecimiento económico se vería beneficiado por el incremento de productividad en las actividades existentes; el desarrollo económico vendría de la mano de la apertura, investigación e innovación mediante, de nuevas ramas de actividad o de la aparición de empresas basadas en conocimiento.

La hipótesis de que este encadenamiento de eventos llevaría, linealmente y sin mayores intervenciones, a la mejora generalizada de las condiciones de vida de la población es ilusoria; múltiples ejemplos lo muestran. Igualmente ilusoria es la hipótesis de que porque somos capaces de determinadas hazañas científico-tecnológicas -nosotros u otros, a quienes eventualmente compraremos los resultados de dichas hazañas-, no podemos sino ser capaces de resolver los problemas de exclusión social que nuestras sociedades enfrentan. Que ello no es así ha sido comprendido hace ya tiempo; un iluminante ensayo de Richard Nelson (1974) analiza justamente porqué es (al menos) ingenuo creer que haber puesto un hombre en la luna debía asegurar la erradicación de los guetos.

Se está tornando cada vez más visible a nivel internacional un conjunto de iniciativas que no creen que del crecimiento o el desarrollo económico se derivará linealmente inclusión social, ni que el conocimiento existente, sin más, colaborará a dicha inclusión. Lo que sí creen es que el conocimiento es una herramienta poderosa, nunca única, siempre combinada, en la búsqueda de mayores niveles de inclusión social.

En la Universidad de la República, más precisamente en su Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), la preocupación por incentivar la incorporación de problemas que afectan a la población más desfavorecida a las agendas de investigación está fuertemente presente desde hace ya tiempo. Esta preocupación se ha plasmado en un Programa de fondos concursables, “Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social”. Las reflexiones incluidas en este artículo son fruto de la experiencia acumulada en el marco de dicho Programa.

Las preguntas que se presentan al abordar estos temas son diversas. ¿Qué es un problema de inclusión social en clave de investigación académica? La cuestión no es trivial: en las convocatorias al diálogo que se han realizado entre los actores afectados por los problemas o directamente vinculados a éstos e investigadores, muchas veces los primeros plantean problemas que no entran en la órbita de acción de los segundos. Hay en esto un trabajo de delimitación que hacer.

Por otra parte, ¿alcanza con detectar los problemas que ya tienen cierta voz? La sospecha es grande de que serán la punta del iceberg de una vasta problemática, que sigue siendo invisible desde la perspectiva de un posible aporte de la investigación a su comprensión y, quizá, solución. A su vez, la investigación tendrá algo que decir, pero por importante que sea, poco logrará si muchos otros actores, de forma seriamente sistémica, no combinan racionalmente sus acciones de acuerdo a un fin compartido que los comprometa. ¿Quiénes son esos actores? No hay respuesta general; mucho dependerá del problema en sí y de quiénes lo tengan. Pero de todas maneras la pregunta es válida y lleva a otra: ¿cómo se construye el mapa de actores que, para cada problema, tiene incidencia en la construcción de soluciones, en su difusión y en su plena implementación?

Obtener respuestas a preguntas de este tipo es clave para mejorar el diseño de políticas como las que la CSIC lleva a cabo y reflexionar sobre posibles políticas a nivel nacional.

La búsqueda de respuestas parte de un par de supuestos. En primer lugar, un supuesto de base: la investigación académica puede hacer un aporte dirigido directamente al objetivo de colaborar a la solución de problemas de inclusión social, más allá de los aportes indirectos que eventualmente haga a través del desarrollo económico y su posterior distribución. Un segundo supuesto, de tipo operativo, es que la búsqueda y obtención de soluciones implica un proceso multi-etapas y un funcionamiento sistémico de los diversos actores implicados en la resolución de problemas que afectan la inclusión social. Dicho proceso se aborda analíticamente con la presentación de un circuito que muestra la trayectoria de resolución de problemas. Asimismo, se describen y examinan los cortocircuitos que pueden interrumpir el recorrido y afectar correlativamente el funcionamiento sistémico.

Dado que el presente trabajo reflexiona teniendo como referente empírico el “Sur”, si bien se enmarca en los enfoques de los sistemas nacionales de innovación (SNI), lo hace críticamente, teniendo presente que el concepto de SNI es claramente un constructo teórico *ex-ante* (Arocena y Sutz, 2001), y, por lo tanto no sintetiza una realidad existente como en el “Norte”. De esta forma, si bien se tienen ejemplos concretos de recorridos completos del circuito, se cuenta con varios casos de trayectorias trunca -y por lo tanto también la solución al problema en torno al cual surgió-, y otros tantos que no tuvieron oportunidad de comenzar. Esto está fuertemente correlacionado con la presencia de funcionamientos sistémicos puntuales y esporádicos, marcados por ciertos encuentros entre actores cuya interacción débil y poco frecuente no constituye un sistema en sí.

A partir de estas premisas, el trabajo se organiza en cinco secciones, además de algunas conclusiones finales. La segunda sección caracteriza los problemas de inclusión social como problemas de investigación, la sección tercera se ocupa de los actores que intervienen en el proceso y sus interacciones, en la cuarta sección se describe el circuito que va desde la definición del problema a la resolución del mismo, la quinta sección analiza los cortocircuitos que pueden ocurrir en cada etapa del circuito mencionado, la sección sexta refleja el proceso de aprendizaje institucional que ha promovido los cambios en el Programa desde su primer llamado a la actualidad.

## **2) Puntos de partida**

Entendemos por problemas de inclusión social, aquellos que afectan severamente la calidad de vida de una parte de la población, a nivel material y/o simbólico. Estos problemas refieren a las desventajas de individuos o de grupos sociales que surgen por estar excluido de las oportunidades compartidas por otros (Sen, 2000). De acuerdo con Sen, situamos el análisis de la exclusión social en un marco que desborda la noción de pobreza, para entenderla como privación de capacidades que las personas valoran por alguna razón. Si bien la privación puede derivarse de aspectos económicos, no es la única dimensión que puede estar detrás de la exclusión social. Por el contrario, las privaciones son multidimensionales y por ello también son multidimensionales las modalidades de la inclusión social.

Según el mencionado autor algunos tipos de privaciones pueden conducir a la exclusión social, y a la vez las situaciones de exclusión pueden provocar nuevos tipos de privaciones de capacidades. Sen distingue entre carácter constitutivo (*constitutive importance*) y carácter instrumental (*instrumental importance*) de la exclusión social. El primero refiere a las situaciones en que la exclusión es en sí misma una privación; una carencia más allá de otras privaciones que a su vez la exclusión pueda generar. En cambio, cuando existen carencias relacionales que no tienen tanta relevancia intrínseca pero que -a través de cadenas causales- pueden conducir a otras privaciones, el carácter de la exclusión es instrumental.

Otra distinción propuesta por Sen es la de exclusión pasiva y activa. En la primera, la privación se produce a través de procesos sociales en los que no existe un intento deliberado de excluir. Por el contrario, en la exclusión activa hay una búsqueda intencional de excluir a un grupo social (ya sea por parte del gobierno o de otro actor). Cabe señalar que una exclusión activa puede generar otras exclusiones no previstas o buscadas, y por lo tanto, pasivas.

En virtud de lo expresado hasta aquí, lo que se considera como una situación de exclusión social está social e históricamente ubicado; se trata de una situación relacional que tiene a otros grupos sociales como referencia. Por lo tanto, lo que se clasifica como exclusión social tiene variaciones temporales y espaciales.

Entendemos que la propuesta analítica de Sen es útil y permite circunscribir diversas situaciones de exclusión social, no todas las cuales se inscriben dentro del marco en que estamos trabajando. Toda persona puede sentirse excluida de oportunidades que otros tienen. Esto no significa que desde un abordaje como el que planteamos se deba atender

a todas esas situaciones por igual, sino más bien a aquellas más acuciantes, privaciones concretas que redundan en una significativa limitación de la calidad de vida en términos absolutos. Es decir, a aquellas situaciones que Sen caracteriza como de exclusión constitutiva. Nos centraremos, además, en situaciones que no resultan de la voluntad explícita de excluir, sino que son consecuencia de cadenas de acontecimientos que han conducido, como efecto indeseado, a la exclusión.

Una vez delimitado el tipo de problemas de inclusión social al cual nos referiremos, quedan al menos dos condiciones que esos problemas deben cumplir para que sea posible orientar la investigación académica al servicio su solución.

La primera condición hace a la agencia, concepto similar al de “voz” en la terminología de Hirshman (1970): expresa la capacidad de plantear un punto de vista o una reivindicación. Si bien el concepto de “voz” está asociado en Hirschman al de “salida” (ambas opciones de acción social son alternativas ante el descontento o la disconformidad), la definición de “voz” es útil para nuestro propósito: “definimos voz como cualquier tipo de intento por cambiar, en vez de desentenderse, de un estado de cosas objetable...” (Hirschman, 1970: 30, nuestra traducción). El concepto de agencia está fuertemente asociado al enfoque de Sen, cuya recomendación en relación a los procesos de desarrollo es visualizar a la gente como agentes y no como pacientes<sup>4</sup>. Es un concepto relacionado con los objetivos de las personas que son valorados, deseados y buscados por alguna razón. Los problemas sin agencia no sólo son difíciles de detectar, sino que la articulación imprescindible de esfuerzos entre actores diversos en pos de cualquier posible solución se hace prácticamente imposible.

Entenderemos que un problema “tiene agencia” si es reconocido como tal por un actor vinculado directamente al problema. No pocas veces los investigadores pueden imaginar a qué cuestiones de inclusión social podrían estar dirigidas sus investigaciones, pero esta mirada “desde la oferta” de conocimientos no asegura agencia.

La segunda condición hace a su naturaleza como problema y, por tanto, al tipo de intervenciones que su solución requiere: si no es conocimiento nuevo lo que hace falta, de poca ayuda será la investigación. En este sentido, la noción de “problema de inclusión social que requiere investigación para su resolución” puede ser discutida. Si

---

<sup>4</sup> “Para usar una distinción medioeval, no somos solo pacientes, cuyas necesidades demandan atención, sino agentes, cuya libertad para decidir qué es lo que valoramos y cómo buscarlo puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades” (Sen, 2004:1).

en la raíz del problema está la injusticia y la asimetría en la distribución del poder, el aporte de la investigación académica puede ser visto más como un paliativo, de eficiencia bastante escasa, que como una parte de la solución. Problemas con esas raíces incluyen el costo imposible de las vacunas, el que no haya vacunas para ciertas enfermedades que afectan sobre todo o únicamente a poblaciones que no tienen recursos para pagarlas, la no inversión en infraestructuras vitales -como saneamiento-, el hambre y la desnutrición en el marco de superabundancia de víveres a nivel global, entre tantos otros. Conviene aclarar por tanto que la noción de problema y de resolución que estamos utilizando no necesariamente apunta a la identificación y búsqueda de remoción de causas estructurales, sino a que el problema requiera nuevo conocimiento como parte de la construcción de una solución.

Cabe hacer notar que si bien se hace énfasis en la necesidad de conocimiento nuevo para contribuir a encontrar una solución a los problemas detectados, se reconoce que la voluntad articulada de diversos actores es también un ingrediente imprescindible.

Por último, queda la pregunta de porqué la Universidad de la República se propone construir puentes que pongan en contacto directo investigación y esfuerzos por resolver problemas de inclusión social. La respuesta más directa tiene que ver con la vocación social de las universidades latinoamericanas que se reconocen en la tradición de la Reforma de Córdoba, a las que pertenece la de la República. Pero hay otra respuesta, que tiene que ver con los objetivos del programa de Investigación Orientada a la Inclusión Social. Uno de ellos es producir conocimiento que coadyuve a la resolución de problemas que afectan la inclusión social. Pero otro, no menos importante, es colaborar a que el “radar académico” de los investigadores, que detecta problemas que éstos están interesados en abordar, capture señales que vienen de la exclusión social. Las agendas de investigación resultantes serán así más ricas y la integración de la Universidad en la sociedad será más fuerte.

### **3) Actores intervinientes**

Los postulados ya clásicos de Sábato y Botana (1968) ofrecen al presente trabajo un marco claro de referencia para la reflexión. El abordaje sistémico y la necesaria interrelación de actores son tomados aquí con el fin de caracterizar el circuito de resolución de problemas de inclusión social. Es decir, el conjunto de actores, etapas e interrelaciones necesarios para su resolución.



El sistema, en la obra de los autores mencionados, está integrado por tres tipos de actores, representados en la figura geométrica del triángulo, y haciendo especial énfasis en las interrelaciones fluidas entre los vértices como forma de funcionamiento ideal del sistema. Estos actores son: gobierno, estructura científico-técnica y estructura productiva. El tipo de actor está definido según un criterio funcional (Sábato y Botana 1968:5).

En esta sección nos proponemos caracterizar un sistema ideal de interrelaciones (tipo ideal) entre actores diversos para la resolución de problemas de inclusión social que requieren de la generación de conocimiento nuevo para su resolución -además de voluntad política y recursos-.

Los actores son definidos según su rol en el sistema, y no por su adscripción o pertenencia institucional. Se asemeja a la definición funcional propuesta por los autores antes citados.

Los actores intervinientes en el sistema son al menos cuatro: gobierno, investigadores, estructura productiva y actores directamente vinculados con problemas de inclusión social. Este vértice adicional es un cúmulo de actores diversos y heterogéneos, pero definidos con un rol común dentro del sistema.

El lugar del **gobierno** en el sistema está dado por múltiples roles: por su responsabilidad de garantizar niveles aceptables de calidad de vida para sus habitantes; como demandante de conocimiento para la resolución de problemas; por su responsabilidad en la implementación de los resultados de investigación para la efectiva solución de los problemas; por su capacidad de dinamizar el sistema y facilitar las interrelaciones con y entre los restantes actores.

Los **investigadores** no sólo están llamados a integrar el sistema por su capacidad de generación de conocimiento nuevo para resolver problemas, y por su deber de generar conocimiento de y para su contexto. Este actor tiene además el rol de generación de conocimiento sobre el problema *en sí*, integrándolo con el conocimiento que sobre él tenga la población afectada y otros actores relacionados. Tiene también un papel a jugar en la generación de los mecanismos que permitan la integración efectiva de todos los actores del sistema cuya participación es necesaria para la solución efectiva del problema.

El rol de la **estructura productiva** en el sistema es aportar su capacidad de producir a escala la solución generada a partir de la investigación. En especial, cuando la solución al problema es de tipo tecnológico, le compete aportar su capacidad de producción masiva, llevando el prototipo a la escala necesaria para que el problema sea resuelto.

Llegamos ahora a los **actores directamente vinculados con problemas de inclusión social**. Su caracterización y definición es quizá la más compleja. Este vértice está integrado por actores en relación directa con el problema, pero con distintos tipos de vínculo con el mismo. Lo integran:

- los sectores de población a los que afecta directamente el problema, es decir, quienes lo padecen y sus organizaciones;
- actores que no padecen el problema pero están vinculados a quienes sí lo padecen:
  - organizaciones de la sociedad civil
  - sectores estatales y organizaciones no gubernamentales ejecutores de políticas sociales públicas

La pertenencia a la categoría *actores directamente afectados por el problema*, está dada por su padecimiento del problema y por poseer, en algunos casos, información sobre el mismo o sus síntomas<sup>5</sup>. Para el resto de los actores del vértice, la pertenencia está dada por su conocimiento directo de los sectores de población aquejados por el problema, su conocimiento directo del problema y/o de sus síntomas.

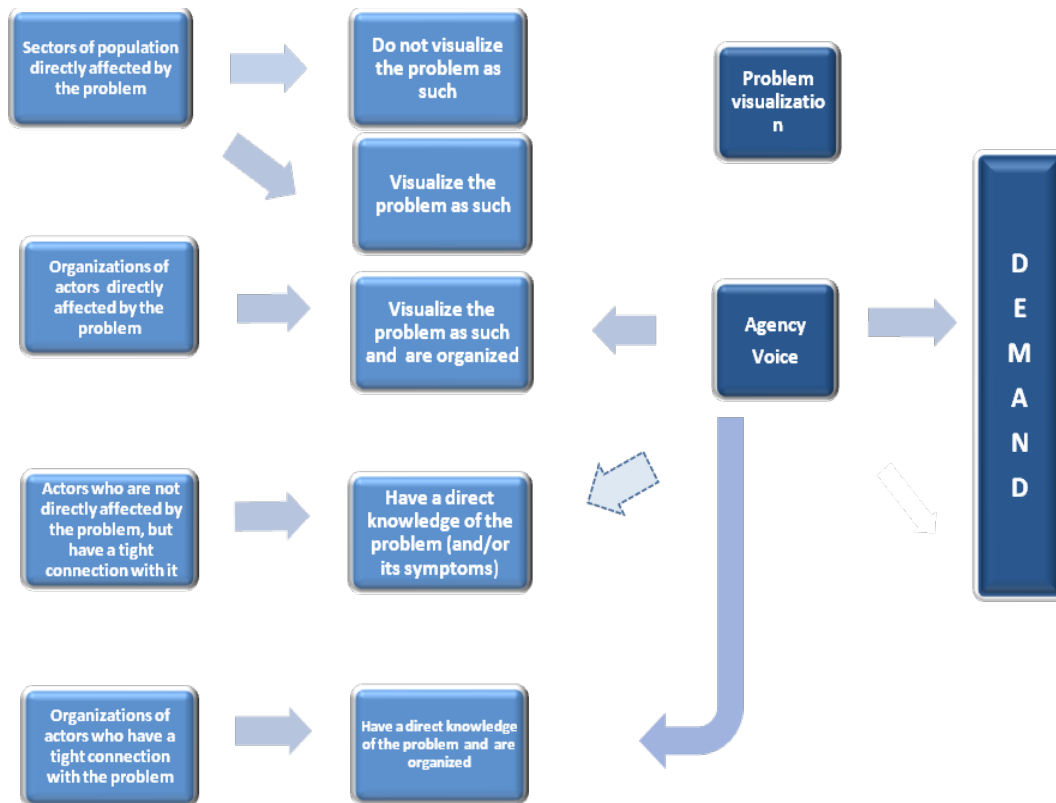
El rol que define la pertenencia a este vértice es la capacidad potencial o efectiva de hacer visible el problema al resto de la sociedad y generar demanda de solución del mismo. El conjunto de actores del vértice adquiere, a su vez, responsabilidad en la solución efectiva del problema, siendo actor clave para la adopción de la misma.

Es importante establecer una distinción entre quienes están directamente afectados por el problema pero no lo visualizan como tal (son identificados por otros como afectados por el problema) y aquellos que estando afectados sí lo visualizan. En el caso de los primeros el problema puede estar naturalizado, ser parte del modo de vida, y por tanto, no ser asumido como problema.

Por otra parte, que el problema sea asumido como tal por alguien, abre la posibilidad de que adquiera visibilidad macro-social. Esta visualización del problema por parte de

<sup>5</sup> Entendemos por síntomas del problema sus manifestaciones negativas en la vida cotidiana.

actores que si bien no están en contacto directo con él pueden producir conocimiento que aporte a su solución, es fundamental para la resolución efectiva del mismo. El diagrama a continuación ilustra la estructura de este vértice que quizá sea mejor caracterizado por la analogía con una nube.



#### 4) El circuito: desde el problema hasta su solución

Graficando el proceso de resolución de problemas de inclusión social con un circuito que comienza en el problema y culmina en su solución efectiva, podremos no sólo describir con mayor claridad las etapas del proceso, sino además establecer las relaciones entre actores, necesarias para el desarrollo exitoso de cada una de ellas y el pasaje de una a otra.

Cabe aclarar que en ciertos casos algunas de las etapas pueden estar ausentes; además el recorrido presentado no es necesariamente secuencial y progresivo, pudiéndose en una etapa volver atrás para refinar la definición del problema o para precisar mejor la estructura de la demanda de soluciones, por ejemplo. Se trata de un desglose analítico del proceso que va del problema a su solución.

Lo que define el comienzo del circuito es la existencia de un sector de la población afectado por un **problema**. El primer paso que debe darse para comenzar a recorrer el circuito es que ellos mismos u otros asuman el problema como tal. Esto no implica necesariamente caracterizar o diagnosticar el problema (al menos en esta etapa), sino adquirir la conciencia de que existe una situación de desigualdad entre un sector de la sociedad y el resto, que esta situación de desigualdad limita la calidad de vida de este sector, y que esa limitante está dada por al menos un problema cuya solución puede estar dada por nuevo conocimiento.

### **Del problema a la demanda**

Una vez que el problema es entendido como tal, o que al menos sus síntomas son entendidos como barrera para la inclusión social de la población afectada, es necesario que surja **demanda** de resolución para que aquel se haga visible a nivel macro-social. Definimos demanda como una abstracción del problema, reconocido en tanto tal y exteriorizado de alguna forma en términos de necesidad de solución a una situación inadmisibles en una sociedad dada, según sus parámetros de justicia. Es aquí que el problema adquiere una dimensión pública y se hace visible la necesidad de alcanzar una solución al mismo.

En la construcción de demanda pueden actuar nuevamente varios de los actores del sistema, en forma conjunta o aislada.: actores directamente vinculados al mismo, tanto quienes lo padecen -en especial organizaciones de éstos- como quienes sin padecerlo poseen información sobre el mismo, y/o actores académicos.

### **De la demanda a la investigación**

Para que el problema sea solucionado -a nivel cognitivo-, esta demanda debe ser conocida por los **investigadores** con capacidad de generar conocimiento para lograr este objetivo. Luego, los investigadores deben entender las características del problema -en caso de que ya hayan sido identificadas, o de lo contrario, deben caracterizarlo- y traducir el problema social en un problema de investigación.

La demanda puede ser conocida por los investigadores de dos formas: con o sin terceros actores que medien el pasaje de una etapa a la otra. En el caso de la ausencia de mediadores, el investigador se vincula con la demanda y dialoga con los actores directamente vinculados con el problema, tomando conocimiento de su existencia. Si

sus capacidades pueden ser movilizadas en ese sentido, el problema de inclusión social puede ser traducido en un problema de investigación.

En el caso en que el pasaje de la demanda a la investigación esté mediado por terceros, éstos podrían ser:

- *Otros investigadores.* En especial, las ciencias sociales podrían generar espacios de comunicación de los resultados de sus investigaciones o diagnósticos vinculados a problemas de inclusión social a otros investigadores de todas las áreas del conocimiento.
- *Actores estatales (espacios públicos de detección y recolección de demandas).* Como se mencionó anteriormente, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar niveles aceptables de calidad de vida para toda la población. Para tomar decisiones debe generar información sobre las características de los problemas. En este proceso, se debe distinguir entre los problemas que pueden resolverse con los recursos disponibles<sup>6</sup> de aquellos que no. Estos últimos deben ser puestos a disposición de los investigadores, quienes están en condiciones de discernir si se requiere o no generación de nuevo conocimiento para su resolución.
- *Medios masivos de comunicación.* En este caso, las demandas llegan a los medios sin una distinción previa del tipo de problema de inclusión social al que refieren; es decir, si requieren o no de la generación de conocimiento nuevo para su resolución. Una vez más, es el propio investigador quien puede hacer la distinción y poner o no sus capacidades de investigación al servicio de la solución del problema.

### **De la investigación a la producción**

El resultado de la investigación desarrollada será el “**prototipo**” de la solución del problema de inclusión social. Es necesario señalar que por prototipo referimos a todo resultado de investigación -en cualquier área del conocimiento- que aún no ha sido llevado a la escala del problema que se pretende solucionar.

Una vez que se tiene el prototipo, debe producirse la solución a la escala necesaria para que pueda llegar a todos los actores que padecen el problema. Los actores de la

---

<sup>6</sup> No mencionamos aquí la voluntad política porque entendemos que si los actores estatales están involucrados en la detección y recolección de demandas, la voluntad política está presente.

estructura productiva de bienes y servicios, pública y privada, son los encargados de dicha **producción**.

En el pasaje del prototipo a la producción resulta clave la intervención de la política pública. En la búsqueda de soluciones a los problemas de inclusión social que nos ocupan en el presente trabajo, la compra pública de la producción en escala de la solución -especialmente en casos de tipo tecnológico- puede constituirse como un elemento fundamental para generar los incentivos y garantías necesarios para que las firmas lleven adelante esta producción.

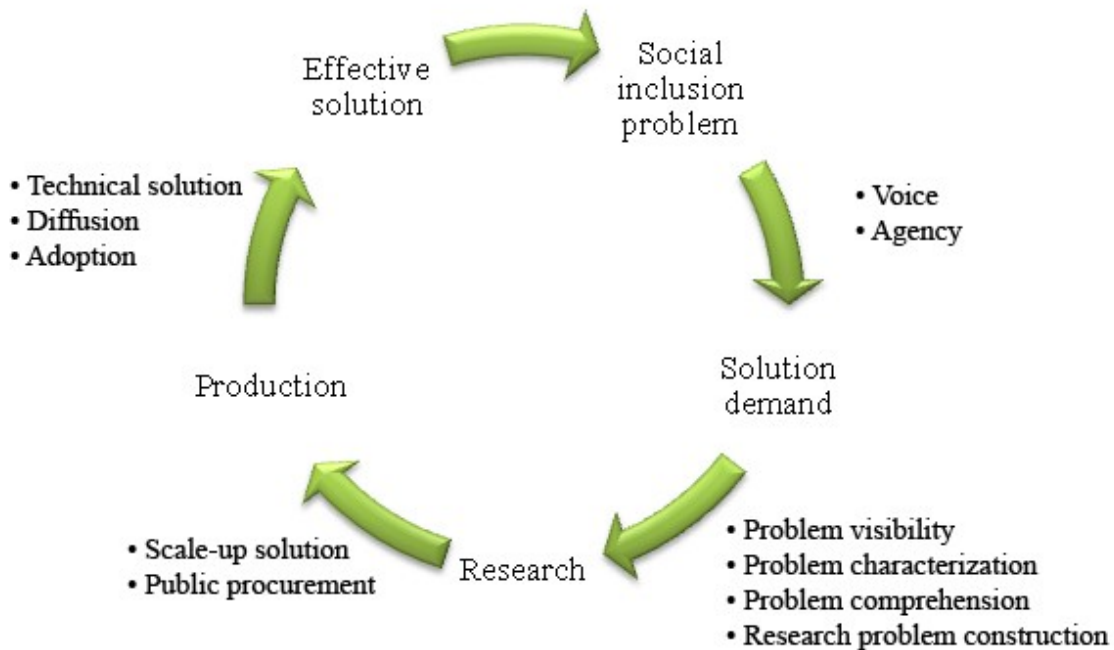
Los sectores de población afectados por problemas de inclusión social no suelen ser un mercado atractivo para las firmas, por lo que la certeza de la compra pública de la solución puede configurarse como un incentivo viable para la efectiva producción de la misma.

### **De la producción a la solución efectiva**

El resultado de la producción será la solución técnica del problema, la cual debe pasar por un proceso de difusión -para que llegue a los actores afectados- y de adopción -para lograr la solución efectiva del problema de inclusión social-.

En el pasaje de la producción a la solución efectiva suele ser fundamental, nuevamente, la intervención pública dado que este tránsito no se da necesariamente de forma espontánea. El Estado, cuenta con una serie de instrumentos y mecanismos exclusivos que le permiten asegurar que la solución alcance a todos los actores afectados por el problema.

En el diagrama que sigue se grafica sintéticamente el circuito y el pasaje entre sus etapas.



De acuerdo a lo indicado en el comienzo de esta sección, hemos caracterizado el funcionamiento de un sistema ideal (en sentido weberiano) de interrelaciones entre actores diversos para la resolución de problemas de inclusión social que requieren de la generación de conocimiento nuevo. Denominamos este conjunto de interrelaciones entre actores *sistema de investigación e innovación para la inclusión social*, donde la distinción entre estos sistemas y otros sistemas de innovación (nacional, sectorial, etc.) viene dada por al menos dos aspectos: en primer lugar, porque los problemas que busca resolver son exclusivamente de inclusión social; en segundo lugar, por las características de los actores directamente vinculados con el problema.

### **5) Cortocircuitos o el porqué del no hallazgo de soluciones.**

Indicamos previamente que la propuesta de un circuito ideal para describir analíticamente el proceso que comienza con el reconocimiento de un problema vinculado a la inclusión social y culmina con su solución. El pasaje por el circuito dista de ser fluido u homogéneo; cortocircuitos pueden ocurrir en el pasaje de una etapa a otra. La presente sección está dedicada al análisis de dichos cortocircuitos.

#### **Del problema a la demanda**

¿Por qué razón un problema puede no ser identificado como tal, permaneciendo

invisible para aquellos que lo sufren? La respuesta a esta interrogante es importante a los efectos del Programa mencionado anteriormente, porque problemas invisibles nunca podrán convertirse en problemas de investigación.

El fenómeno denominado por Elster (1988) como “preferencias adaptativas” puede constituirse como un obstáculo significativo al reconocimiento de problemas en tanto tales, particularmente por parte de aquellos más largamente afectados por ellos. De acuerdo con Elster, las preferencias adaptativas son fruto de un proceso no consciente de adaptación a situaciones de limitación de oportunidades, que disminuye la frustración derivada del deseo de obtener algo que no puede alcanzarse. El autor toma la noción de disonancia cognitiva de Festinger para explicar el origen de esta frustración. Este concepto supone que toda persona intenta lograr una coherencia interna entre sus opiniones y actitudes. En este sentido, las inconsistencias (excepciones a la regla) que puedan surgir resultan ser psicológicamente incómodas, por lo que las personas tratan de evadir situaciones e informaciones en las que se presenten, y quienes las experimentan intentan eliminarlas y restablecer la consonancia. La forma de lograr esto, es decir, resolver las disonancias cognitivas, es a partir de la adaptación de las voliciones a las oportunidades reales que se tienen, lo que se logra mediante un proceso de degradación de aquello que se desea y no es alcanzable, otorgándole un mayor valor a lo que sí es.

De esta forma, tras la convivencia cotidiana y persistente con situaciones de exclusión social que no son atendidas o lo son pero no se logra su solución, las preferencias adaptativas pueden provocar la naturalización de problemas que afectan severamente la calidad de vida de sectores de población, evitando que algún actor los conciba como problemas, y por lo tanto, coartando la posibilidad de que surjan circuitos para su resolución.

Cuando un problema se invisibiliza por estos mecanismos difícilmente sepamos de él; esta es meramente una afirmación tautológica. Sin embargo, en algunas ocasiones el problema se vuelve visible, y al mismo tiempo los actores mantienen la memoria de cuándo no era asumido como tal. Este es el caso de un trabajador rural, miembro del sindicato de trabajadores del arroz de Uruguay, entrevistado durante el proceso de evaluación de los proyectos presentados al Programa. Relata cómo ocurrió la toma de conciencia en torno a un problema de salud laboral: *“si vos le echaras, por ejemplo el glifosato en la pradera, se echa, se aplica, y ta y nadie más va, (...) pasan 3 meses entre matar el pasto, hacer la aplicación, todo. Pero en el arroz, te aplican el veneno hoy, y*



*mañana vos tenés que andar recorriendo dentro del agua que es el agua aquella que está parada con el veneno que cayó de arriba, y a los 15 días le aplican de nuevo. Ese, yo creo, que es el peor problema (...) Hay desconocimiento, y hay una “cultura al revés”, nosotros le llamamos cultura al revés. A nosotros nos educaron para ser guapos, para ser un tipo que no siente dolor. Un tipo de campaña no es como aquel hombre (...) que todo le duele, muere en su casa.”*

Ahora existe la preocupación, y a partir de ella la organización necesaria para por un lado reclamar la solución al problema (volviéndolo visible) y por otro para buscar los mecanismos para alcanzar su solución. Es así que llegan a vincularse con actores de la Universidad de la República, del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y de la Cátedra de Medicina Ocupacional de la Facultad de Medicina. Sólo recientemente han comprendido la muerte como consecuencia de enfermedades laborales y no como fruto de enfermedades “regulares”: *“La gran mayoría de los trabajadores del arroz se mueren antes de jubilarse”*.

Las capacidades de construcción de la demanda están ligadas a la agencia y a la voz, así como al margen de acción de éstas. Este margen de acción puede conceptualizarse, en virtud del planteo analítico de Sen, como el grado de expansión que tienen las libertades reales de las que disfrutaban los individuos (Sen, 2000 b). Si la sociedad, en función de determinadas correlaciones de fuerzas existentes, acota las posibilidades de la acción movilizadas por la agencia, se inhibirá en gran medida la construcción de la demanda.

Puede concebirse que la agencia y su margen de acción estarán contextualizados por la capacidad de acción -o autoproducción- de la sociedad sobre sí misma, es decir, por su nivel de historicidad (Touraine, 1995). Si la sociedad es consumidora de situaciones en lugar de ser productora de su propio campo social y cultural, estaremos seguramente ante una sociedad con bajos niveles de agencia de los actores y/o estrecho margen de acción de ésta. Puede decirse entonces que las capacidades de la sociedad para autoproducirse contextualizarán las posibilidades de construcción de demanda así como de su margen de acción. Identificamos al menos tres grandes configuraciones que vinculan las capacidades de la sociedad para autoproducirse y los cortocircuitos que pueden ocurrir en la resolución de problemas de inclusión social:

- Si el cortocircuito que impide el pasaje del problema a la demanda se manifiesta sistemáticamente, puede sospecharse que sus raíces se adentran imbricadamente

en el sistema social, justamente en el campo donde se produce la historicidad. En estos casos, donde el freno es estructural y no coyuntural, la apertura al flujo del circuito requiere del impulso de cambios profundos en el sistema social.

- En contraste, si el cortocircuito es selectivo -se produce únicamente para ciertos actores- y coyuntural, estamos pues frente a la expresión de un desbalance en la correlación de fuerzas entre actores.
- Si el cortocircuito es selectivo, sesgado (hacia los mismos actores) y perdura en el tiempo, entonces estamos nuevamente ante un freno estructural, pero esta vez sesgado hacia ciertos actores y posiblemente hacia cierto tipo de problemas.

### **De la demanda a la investigación**

En este punto los investigadores ya están en conocimiento de la demanda, ya sea tomando contacto directo con ella y dialogando con los actores vinculados al problema, ya a través de intermediario. En cualquiera de estos casos el pasaje de la demanda a la investigación puede verse impedido por:

*Del lado de la demanda:*

Incluso si los problemas son identificados y se reconoce la necesidad de investigación para su resolución, la demanda por la producción del conocimiento necesario puede ser particularmente débil. Eventualmente, la debilidad de la demanda de conocimiento puede producir el cortocircuito que impida completar el circuito.

En el caso de América Latina, la debilidad de la demanda de conocimiento -habitualmente analizada para el caso de la producción- es especialmente válida para el caso de la demanda asociada a problemas de inclusión social, y ello ocurre al menos por dos motivos. En primer lugar, por la debilidad de la demanda en general de los grupos sociales más afectados por los problemas de inclusión social, debilidad asociada a su falta de constitución como grupo social para sí, por su atomización y, por lo tanto, por su falta de organización y voz (parte de un problema mayor).

En segundo lugar, porque los actores que se han erigido como portadores de voz de estos grupos -típicamente ONGs-, o el propio Estado al atender su situación de exclusión, o los propios actores afectados en forma aislada u organizada, en general no conciben la investigación como una aliada en la búsqueda de soluciones de problemas de inclusión social. Una de las personas entrevistadas en el proceso de preparación de las Primeras Jornadas de Inclusión Social (identificación de demandas), fue la

responsable del Programa Nacional de Discapacidad. Ella identificaba claramente un cuello de botella los intentos de mejora de la calidad de vida de niños con severos problemas motores en los altos costos de importación de cucharas especiales que podrían permitirles importantes niveles de autonomía en la alimentación. El Centro Universitario de Diseño podría haber tratado de alcanzar la solución, pero la idea de que pueden existir investigadores con capacidad y voluntad de buscar la solución no estaba planteada, inhibiendo la expresión de demanda.

#### *En el encuentro entre demanda e investigación*

El pasaje de la demanda a la investigación puede verse interrumpido también si el investigador no logra caracterizar ni comprender el problema y, por lo tanto, no puede construir un problema de investigación. Si esto ocurre en el caso en que se da el diálogo entre investigador y actores directamente vinculados con el problema, la falla puede estar en la comunicación misma a partir del uso de códigos lingüísticos distintos. Dificultades comunicacionales han sido reportadas una y otra vez en la literatura referida a diálogos cognitivos entre personas con tipos diversos de conocimiento (Caron-Flinterman, F. et al, 2006, Chataway, J. and Smith, J., 2005).

#### *De la investigación a la producción*

##### **Del lado de la investigación**

Los problemas de inclusión social pueden ser extremadamente complejos en términos cognitivos, requiriendo en ocasiones aproximaciones heurísticas totalmente diferentes para sobrellevar las condiciones que requieren para ser resueltos. Puede suceder, entonces, que los investigadores no encuentren soluciones en términos cognitivos. Quizá exista un progreso, y pasos sólidos hacia la solución del problema pueden haber sido dados, pero el proyecto de investigación no alcance a cumplir con las promesas realizadas inicialmente.

Algunas veces el proyecto de investigación no logra alcanzar una solución funcional. Quizá una solución de laboratorio ha sido alcanzada, pero para llevar la solución a la vida real es necesario avanzar aun más en la investigación; o requiere de más dinero; o actores de la producción deben entrar en juego y no existen certezas de que lo hagan; o las características del usuario no han sido tenidas en cuenta y no serán capaces de incorporar la pretendida solución. En ocasiones el proyecto presentado al llamado no promete una solución aplicable, sino un esfuerzo de investigación que puede contribuir al avance en el conocimiento en torno al problema: si el proyecto fue apoyado en estas condiciones es importante no culpar al investigador posteriormente por no alcanzar una

solución aplicable.

Ocasionalmente puede ocurrir un desajuste entre la investigación y el problema. Una propuesta de investigación que lidie con problemas de inclusión social habitualmente requiere grandes esfuerzos de diálogo entre los investigadores a cargo del proyecto y otros actores relacionados, de una forma u otra, para alcanzar la solución al problema abordado. Si estos diálogos son escasos, es de esperar que la esfera de la investigación y la de los problemas “en la vida real” se distancien incrementalmente. El cortocircuito, en el peor de los casos, puede manifestarse recién al final del recorrido del circuito, cuando no es posible

### **Del lado de la producción**

Este tipo de cortocircuitos provienen de las dificultades que tiene el sector productivo en implementar la solución incluso en pequeños lotes. Toma tiempo, insume recursos, requiere muchos ajustes, puede llevar a transformaciones en las estrategias de mercadeo y logísticas: estamos hablando aquí de innovación en su acepción clásica de cambio de rutinas. Los obstáculos pueden ser sobrellevados con un conjunto adecuado de políticas de incentivo, dirigidas a contrarrestar las dificultades de explorar bienes nuevos e inciertos.

La bien conocida compra pública de tecnología puede tener gran impacto en enmendar el cortocircuito. Incluso no tan directamente, la política pública puede ser fundamental para evitarlo. Cuando una política pública, por ejemplo en el campo de la salud, crea un mercado al asegurar que toda la población tendrá acceso a un producto de salud (medicamento, vacuna, etc.) asumiendo el Estado el costo de la compra, se crea allí un importante incentivo para pasar el resultado cognitivo a producción. Por supuesto, si este incentivo es utilizado por la misma política pública para importar la solución que podrían haber sido desarrolladas localmente, enfrentamos un ejemplo extremo de la debilidad de la demanda de conocimiento dirigida a las capacidades nacionales.

### *De la producción a la solución efectiva*

El concepto de *solución efectiva* merece mayor atención: decimos aquí únicamente que concebimos la efectividad como la adopción de la solución de forma tal que el problema detectado al principio del circuito disminuya sus consecuencias dañinas. Parece claro, a la luz de esta caracterización, el rol determinante de las políticas públicas asegurando las intervenciones complementarias necesarias para llevar la solución a escala del problema, y asegurar su distribución. Cortocircuitos pueden aparecer entonces en caso de debilidad en alguno de los mecanismos fundamentales del Estado: su legitimidad, su

capacidad de ejercer control sobre el territorio o el funcionamiento de su burocracia. Por otro lado, las preferencias adaptativas, pueden constituirse en un obstáculo también al final del circuito. Puede darse un recorrido casi completo a partir de un problema determinado, y éste recorrido ser acompañado por personas con conocimiento directo del problema, pero al mismo tiempo representar a un sector minoritario de la población afectada por el problema. Éste es el caso analizado por Pereira y otros (2007), según quienes este tipo de preferencias pueden reducir la eficacia o hacer fracasar las políticas sociales destinadas a sectores, por ejemplo, en situación de pobreza extrema o víctimas de violencia de género.

La fábula de la zorra y las uvas con la que Elster (1988) ilustra cómo operan la disonancia cognoscitiva y las preferencias adaptativas, es pues un recurso analítico clarificante de la forma en que puede ocurrir un cortocircuito al final del recorrido, inhibiendo la adopción de la solución técnica por parte de los actores afectados por el problema. Aunque la política pública haga disponible la solución, las uvas pueden no ser aceptadas por la acción de un proceso de adaptación de las voliciones a las oportunidades reales que históricamente se han tenido.

## **6) Respuesta de la política al avance en la conceptualización de la problemática.**

La forma de operacionalizar los conceptos expresados hasta el momento ha sido un programa de apoyo a proyectos de investigación, cuyo primer llamado fue en 2003, seguido por otros dos, en 2008 y 2010. Las condiciones de presentación han evolucionado a través del tiempo, a partir de una mejor comprensión de las dificultades en juego: el análisis de esta evolución es el objetivo de esta sección. Se analiza desde la perspectiva de la Unidad Académica de la CSIC. Este grupo es un colectivo académico y a su vez tiene a su cargo la gestión de los diversos programas de la CSIC. Fue responsable del diseño del primer llamado, y de los sucesivos cambios introducidos en las bases a lo largo de los años.

El objetivo principal de este Programa es fomentar agendas nacionales de investigación que aborden activamente problemas que afecten negativamente la calidad de vida de sectores de la población uruguaya. Este objetivo básico, propuesto tentativamente desde el primer llamado, ha sido reforzado con el paso del tiempo: nada en la experiencia acumulada hasta el momento indica que esto haya sido simplemente reflexión o expresión de deseo sin anclaje real. Sin embargo se han introducido modificaciones en

los sucesivos llamados. Fueron inducidas por modificaciones en el contexto nacional, así como por consideraciones derivadas del proceso de aprendizaje a partir de la experiencia concreta de los llamados.

El primer llamado a la presentación de proyectos de investigación en el marco de dicho Programa tuvo lugar en el año 2003, en un contexto de profunda crisis económica y social que comenzó a gestarse en la década de los noventa y explotó con la crisis financiera del año 2001 que afectó severamente a Argentina y Uruguay. Si bien en el caso argentino la crisis permeó el ámbito político, mientras que en el caso uruguayo los partidos políticos lograron mantener cierta estabilidad, ambos países asistieron a un grave proceso de pauperización de amplios sectores de la población. El rol de la Universidad pública uruguayo en ese contexto fue determinado por lo acuciante de la situación vivida. El primer párrafo de la convocatoria a “Proyectos Orientados a la Emergencia Social” ilustra elocuentemente la situación nacional en la que el llamado fue concebido (ver figura 3 a propósito):

*“El Uruguay está viviendo una crisis económica y social como no conoció otra en su historia. Una recesión de varios años acompañada del desmantelamiento de buena parte de sus unidades productivas han dado lugar a una desocupación cercana al 20%, cifra largamente superada en la franja de los jóvenes que buscan trabajo. El calificativo de "emergencia social" cabe claramente a la situación actual, cuando el hambre se hace presente de forma masiva, dando lugar a una vasta movilización social para intentar paliar algunas de sus manifestaciones más dramáticas. Esta situación afecta particularmente a niños y jóvenes, que aparecen como los más perjudicados por el severo proceso de pauperización de la población. El crecimiento de la vivienda precaria agrava las condiciones sanitarias en que vive cada vez más gente y el sistema público de salud, al borde de la inanición, se ve desbordado, a lo cual colabora no poco la larga agonía del sistema mutual. Las condiciones ambientales se deterioran y fenómenos como la contaminación con plomo pasan peligrosamente de la anécdota aislada a la permanencia. La falta de perspectivas fomenta procesos migratorios de entidad comparable a los de treinta años atrás. Para aquellos cuyo "capital social" es tan bajo que no pueden emigrar, la desesperanza activa circuitos de violencia cuyos efectos sobre la convivencia son por demás notorios.”*

El llamado estaba dirigido a proyectos que “tengan como principal objetivo estudiar uno o varios de los aspectos de la situación de emergencia social que viven diversos sectores de la población y proponer soluciones/respuestas/alternativas que la atiendan.”

Para ser admitidas en el llamado las propuestas debían:

- i) identificar con precisión un problema asociado con alguna expresión de la emergencia social en que se encontrara la población del país;
- ii) indicar las insuficiencias del conocimiento existentes para encarar posibles modalidades de solución;
- iii) proponer una estrategia de investigación tendiente a obtener total o parcialmente dicho conocimiento;
- iv) señalar las condiciones necesarias para que los resultados de la investigación propuesta resulten un aporte efectivo a la solución del problema a estudiar, indicando además los actores que deberían participar en su implementación; v) plantear estrategias para involucrar a dichos actores en la discusión de la propuesta y para asegurar su participación en la puesta en práctica de los resultados que se obtengan.

En este primer llamado, si bien la concepción sistémica estaba ya presente, el énfasis estaba puesto en estimular el recorrido del circuito a partir de un único actor del sistema: los investigadores. El vínculo con los otros actores, aun no definidos con claridad, debía ser declarado pero no demostrado en la formulación del proyecto.

El investigador debía diseñar estrategias para detectar el problema de emergencia social o inclusión social, transformarlo en problema de investigación, lograr resultados cognitivos y, luego de todo esto, asegurar la puesta en práctica de los resultados para llegar a la efectiva solución. El recorrido en el circuito inducido por este llamado particular incluía únicamente la etapa de investigación, si bien se establecía la necesidad de entablar vínculos entre investigadores y otros actores del sistema.

En el año 2008 se vuelve a realizar un llamado a proyectos de investigación con similares características, introduciendo cambios derivados de la experiencia anterior y de la reflexión académica sobre el tema. Por otra parte, el contexto económico, social y político había cambiado. Con la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, comenzaron a implementarse diversas políticas sociales, tendientes a la reducción de la indigencia y la pobreza. El país registraba un crecimiento del PBI del 8,9% y el

desempleo a fines de dicho año fue de un 7.7% (INE 2011). (ver figura 3 para mayor información)

En ese llamado se hizo especial énfasis en la recolección previa de demanda, esto es. problemas con agencia/voz. Una de las lecciones aprendidas de la experiencia previa es que tal recolección es una necesidad porque los investigadores frecuentemente no están capacitados ellos mismos para detectarlas, a pesar de estar más que dispuestos a la solución de dichos problemas. La intención era ayudar a que el “radar académico” de los investigadores identifique problemas nuevos y poco familiares.

Asumir tal recolección en general, es decir, procurando identificar todos los problemas posibles hubiera sido completamente impracticable. Es por esto que se decidió estrechar la búsqueda y enfocar en tres tipos de problemáticas: equidad de acceso a servicios de salud de calidad; los efectos del Plan Ceibal; y demandas identificadas en los Zonales 7 y 9 de Montevideo, en el marco del Programa Integral Metropolitano de la UdelaR.

Para realizar esta recolección se organizaron diversos encuentros y reuniones entre la Unidad Académica y actores directamente relacionados con los tipos de problemas previamente definidos. Tales actores incluyeron representantes de las personas que sufrían problemas, actores intermedios no directamente afectados por problemas pero con contacto directo y conocimiento de éstos, y actores de la política pública.

La información recogida durante estas reuniones fue sistematizada y expuesta públicamente a investigadores universitarios, actores de la política pública y personas directamente vinculadas a los problemas en un encuentro masivo, las Primeras Jornadas de Investigación e Innovación Orientadas a la Inclusión Social, así como en talleres temáticos. De esta manera, la Unidad Académica comenzó a trabajar entre actores directamente vinculados con los problemas, e investigadores con capacidad de construir respuestas a esos problemas. Los resultados de lo descrito hasta ahora fueron un insumo muy importante para la definición del llamado en 2008.

Por motivos diversos cuya evaluación escapa a los objetivos de este trabajo, el esfuerzo de recolección de demandas no se vio reflejado en gran escala en las propuestas recibidas al cierre del llamado. Sin embargo, algunas propuestas de investigación fueron formuladas en función de demandas no detectadas previamente, pero que emergieron de contactos cara a cara producidos durante los talleres temáticos.

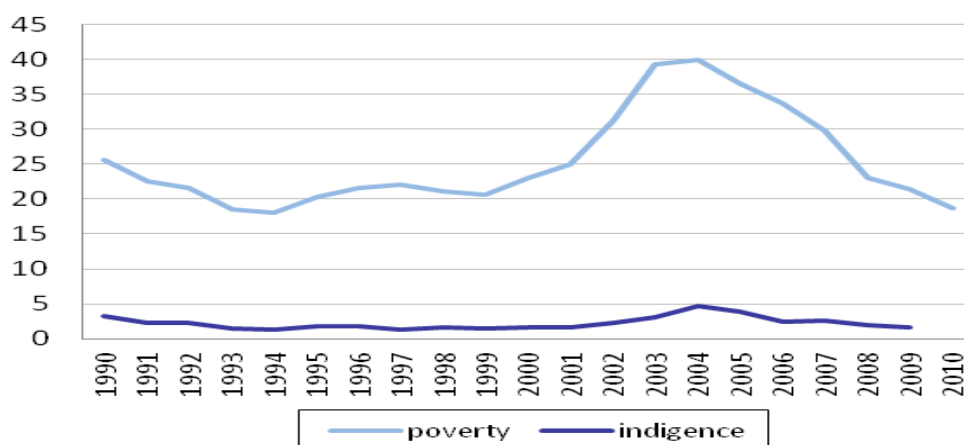
Una diferencia importante entre este llamado y el anterior es que la política universitaria de investigación se reconoció como actor en el proceso, y asumió un rol protagónico a



través del intento de facilitar encuentros entre investigadores y otros actores. Como resultado, la política facilitó el pasaje en el circuito desde la identificación de problemas a la demanda, y de ahí a la definición de un problema de investigación. Como antes, el resto del recorrido es recomendado o sugerido pero no inducido directamente-

Posteriormente en el año 2010 se abre un nuevo llamado a proyectos, consolidándose como programa estable de la CSIC. En este año Uruguay fue uno de los pocos países en el mundo que no fue afectado mayormente por la crisis económica global; el PBI en dicho año creció un 8,8% y el desempleo se situó en un 6,8% (promedio anual, INE 2011)

**Poverty and indigence Uruguay 1990-2010. Locations of 5000 and more inhabitants**



Source: Andrea Vigorito, personal communication based on ECH; 2006 poverty and indigence line

Figure 3. Graphic of poverty and indigence

El nuevo llamado presenta similitudes, pero a la vez grandes diferencias con respecto a los dos anteriores. La noción sistémica que inspira el Programa recibe una más detallada y precisa descripción, ampliando la caracterización de actores que necesariamente tienen que participar en el proceso de búsqueda de la solución efectiva al problema de inclusión social. Esto se incorpora en los requisitos para la presentación de proyectos; la propuesta debe demostrar que se ha entablado diálogo con actores no académicos, con el fin de buscar una mejor comprensión de los problemas en juego; el compromiso de estos actores de contribuir de diversas formas al éxito de la propuesta también fue requisito. La participación de actores no académicos puede tomar formas diversas, desde apoyo financiero hasta participación en la implementación de las soluciones

halladas a partir de la investigación: lo importante es que tal compromiso, cualquiera sea su forma, debe ser declarado y firmado por estos actores.

Se mantiene la preocupación por la recolección de demanda, así como por la generación de instancias de vinculación entre actores con contacto directo con los problemas e investigadores que pueden registrar dichos problemas como pertenecientes a su campo de estudio. Una novedad en este llamado es el esfuerzo desde la política universitaria de investigación por contactar estos actores -personas con contacto directo con los problemas e investigadores- con otros actores cuyo rol emerge de su capacidad de asegurar la implementación efectiva de las posibles soluciones.

Se intenta centrar el proceso previo al cierre del llamado en estos últimos actores. En muchos casos esos mismos actores cumplían un doble rol: el de estar directamente vinculados a los problemas (sin sufrirlo directamente) y el de poder asegurar el pasaje desde la solución cognitiva a la solución efectiva (actores de la política pública). En estos casos de doble rol no sólo se logró una presentación clara de problemas de inclusión social frente a los investigadores, sino que al mismo tiempo se aseguró el interés en aplicar la posible solución cognitiva. Es por esto que en 2010 la Unidad Académica no realizó directamente un esfuerzo de recolección de demanda, sino que centró sus fuerzas en convocar a diversos actores tanto de la política pública, de organizaciones sociales y no gubernamentales, de la sociedad en general, y de la academia a una serie de talleres temáticos. En ellos, una amplia lista de temas fue abordada: energía, salud, hábitat, políticas sociales públicas, género, educación.

Otra innovación fue introducida en el proceso de evaluación del llamado; se incorporó una instancia de entrevista a los actores no académicos indicados como contraparte para el desarrollo del proyecto propuesto, por parte de integrantes de la comisión evaluadora de los proyectos y de la UA. Estos actores en algunos casos eran personas representantes de organizaciones de aquellos aquejados por el problema, en otros, actores directamente vinculados al problema pero sin sufrirlo y en otros, actores de la política pública u organizaciones con capacidad de implementar la solución cognitiva en solución efectiva al problema. Sólo a modo de ejemplo, actores del primer tipo incluyeron representantes de cooperativas de recolectores informales de residuos y de trabajadores del arroz. Ejemplos del segundo tipo de actores son una médica a cargo del único laboratorio público del país equipado para realizar análisis de plumbemia, especialmente a trabajadores expuestos al contaminante; un segundo ejemplo de este tipo de actores es un grupo de trabajadores sociales y psicólogos que trabajan con

personas en situación de calle. Ejemplos del tercer tipo son integrantes de la dirección del Plan Juntos; y representantes de un Municipio con la preocupación de buscar soluciones a problemas de inclusión social mediante la mejora de espacios públicos en barrios carenciados. Estas instancias fueron de gran utilidad para una mejor comprensión del problema por parte de los evaluadores, para asegurar los compromisos con la implementación de la hipotética solución cognitiva. Desde la perspectiva de la Unidad Académica fue sumamente útil para profundizar reflexiones en la temática en la que se centra este artículo.

Además, estas entrevistas sirvieron para detectar nuevas demandas de investigación, o corregir y ampliar las demandas recogidas por los investigadores y plasmadas en sus proyectos.

Las interacciones fruto de las entrevistas dieron lugar a reformulaciones de algunos proyectos. En dos casos, a partir del refinamiento de la demanda logrado a partir de las entrevistas, los proyectos fueron reformulados con el propósito de dar mejor respuesta a las necesidades expresadas por los actores entrevistados.

Otra innovación en el llamado del año 2010 fue la apertura de una segunda modalidad de proyectos de investigación, con menor plazo de ejecución y montos menores para cada propuesta individual. Su objetivo principal es evitar los primeros dos cortocircuitos (del problema a la demanda, y de la demanda a la investigación). Nuevamente, el estímulo directo se dirige a investigadores universitarios, quienes deben formular un proyecto de investigación a partir de una noción de problema de inclusión social; de un problema cuya existencia se sospecha pero no se tiene claridad sobre su dimensión, profundidad, características y alcance. El objetivo de este tipo de proyectos será la definición del problema y la identificación de actores, tanto aquellos que sufren el problema, como quienes tienen contacto con él sin sufrirlo, y quienes tienen capacidad para dar solución al mismo, tanto a nivel cognitivo como a nivel de la implementación de la solución. El resultado esperado de este tipo de proyectos es un nuevo proyecto de investigación, cuyo objetivo sea dar solución cognitiva al problema de inclusión social, indicando a su vez el compromiso de actores diversos para llevar esta solución cognitiva a solución efectiva. Este proyecto puede ser formulado por los mismos investigadores que desarrollaron el primero, o por otros investigadores, identificados en el primer proceso investigación como capaces de dar solución cognitiva al problema planteado.

Con esta modalidad de presentación de proyectos el actor de la política científica universitaria busca introducir actores en la búsqueda de eliminación de cortocircuitos en

las primeras etapas de recorrido desde el problema de inclusión social hasta su solución efectiva.

### **7) A modo de conclusiones**

Uruguay se ve en el espejo del contexto del surgimiento de este Programa y no se reconoce. El reflejo muestra un país lejano, los problemas de los que habla la gran prensa son muy distintos: del hambre de grandes sectores de población en 2001-2003 a embotellamientos en las puertas de grandes superficies comerciales y colas de horas para comprar un TV plasma; de saqueos a supermercados en aquel entonces, a problemas de seguridad asociados con el crecimiento económico desigual y persistencia de la exclusión social; de la quiebra de cientos de empresas y endeudamiento individual en dólares, a inflación en moneda nacional y tipo de cambio favorable al consumo; de reducciones de salarios y despidos masivos, a aumentos negociados entre patrones, trabajadores y gobierno, y niveles sumamente bajos de desempleo (desempleo estructural).

Sin embargo, Uruguay continúa teniendo importantes sectores de población excluidos de acceder a una calidad de vida digna, a pesar de la implementación de políticas sociales de diverso tipo y del crecimiento económico sostenido. La permanencia de estas situaciones de exclusión hace aún más válida la premisa de la que parte este abordaje: hay situaciones de exclusión que no son reversibles únicamente con voluntad política de resolverlas y con los recursos disponibles, sino que requieren de nuevo conocimiento para alcanzar su efectiva solución. Para alcanzar tal solución se requiere de accionar conjunto y sistémico entre diversos actores, cada uno con su rol.

El Programa impulsado desde la Universidad pública ha avanzado en su formulación, refinándose y clarificando los medios para lograr el objetivo, como consecuencia de los aprendizajes a partir de su implementación, y de la reflexión a partir de los mismos. Se puede decir que el Programa ha hecho su propio recorrido por el circuito planteado apuntando en sucesivos llamados a incidir en una u otra etapa, identificando unos u otros cortocircuitos y tratando de incidir en ellos. Actualmente se intenta inducir recorridos completos en el circuito.

Sin embargo, la Universidad por sí sola no podrá nunca asegurar ciclos completos en gran escala. Sólo el accionar conjunto y sistémico del conjunto de actores identificados puede llevar esta iniciativa a escala de grandes problemas, tanto por cantidad como por complejidad de los mismos.

Cabe destacar -aunque sin desmerecer la relevancia de la participación de todos los actores- la necesidad de un fuerte compromiso de la política pública no sólo en la inducción de circuitos y en su participación activa en ciertos tramos del recorrido, sino también como vector fundamental en el proceso de institucionalización de Sistemas de Investigación e Innovación para la Inclusión Social.

## Referencias

ALZUGARAY, S.; MEDEROS, L. & SUTZ, J. (2011): “La investigación científica contribuyendo a la inclusión social”. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, nº 17, vol. 6.

AROCENA, R. & SUTZ, J. (2003): *Subdesarrollo e Innovación. Navegando contra el viento*. Cambridge University Press, Madrid.

CARON-FLINTERMAN, F.; BROERSE, J. & BUNDERS, J. (2005): “The experiential knowledge of patients: a new resource for biomedical research?” *Social Science & Medicine*, vol. 60, pp. 2575-2584.

CHATAWAY, J. & SMITH, J. (2005): “Smoke, Mirrors and Poverty: Communication, Biotechnological Innovation and Development”. *Innogen Working Paper*, nº 36.

ELSTER, J. (1983): *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Londres, Harvard University Press.

INE (2011) [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

NELSON, R. (1974): “Intellectualizing about the Moon-Ghetto Methafor: A Study of the Current Malaise of Rational Analysis of Social Problems”. *Policy Sciences*, nº 5, pp. 375-414.

PEREIRA, G. (2007): “Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las

políticas sociales”. *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*. nº 36, pp. 143-165.

SÁBATO, J. & BOTANA, N. (1968): “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”. *INTAL - Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, año 1, nº 3, pp. 15-36.

SEN, A. (2004): “Why We Should Preserve the Spotted Owl”. *London Review of Books*, vol. 3, nº 26, pp. 1-4, accesible en: [http://www.geo.unizh.ch/~backhaus/GLOPP-CD/A2/en/multimedia/A2\\_amartya\\_sen.pdf](http://www.geo.unizh.ch/~backhaus/GLOPP-CD/A2/en/multimedia/A2_amartya_sen.pdf), última fecha de acceso 13 de junio de 2010.

SEN, A. (2000): *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny*. Manila, Asian Development Bank.

SEN, A. (1999): *Development as Freedom*. Oxford University Press.

TOURAINE, A. (1977): *The Self Production of Society*. University of Chicago Press.