



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Área temática: 4- Integración Universidad y Sociedad.

Autor: Armando Gutiérrez

Institución: Instituto Universitario Aeronáutico

Córdoba, Argentina-

FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE CIENCIA Y TÉCNICA EN LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS

En un trabajo presentado en el seminario sobre “Innovación y Desarrollo Social: Un desafío latinoamericano” en el año 2002 el Profesor Renato Dagnino, de la Universidad Estadual de Campinas – Brasil, realizó una detallada descripción de las formas en que se elaboran las políticas públicas en las universidades brasileñas y la incidencia que eso tiene en la relación Innovación- Desarrollo Social.

A partir del conocimiento de las universidades en la Argentina podríamos arriesgar que dichos procesos son similares y los resultados que producen estas formas de elaboración de políticas de I+D se asemejan.

Existen diferentes enfoques disciplinares para estudiar las relaciones de la universidad con el contexto que originan las actividades de investigación.

El primero de ellos centra la atención en la relación entre universidad- empresa desde una visión más bien *subjetiva*, poniendo el acento en los actores universitarios, atribuyendo el incremento de la relación **al cambio del comportamiento del investigador y en el modo de producción del conocimiento**. En este sentido toma en cuenta el desarrollo de un profesor con perfil “emprendedor” que en el caso de las disciplinas que utilizan tecnologías duras pueden formar pequeñas empresas de base tecnológica, con mucho valor agregado, o

el desarrollo de programas específicos para graduados relacionados también con intereses específicos de una empresa o un conjunto de empresas. Como cita Dagnino, cuanto menor resistencia se logre de los sectores docentes e investigadores a la introducción de una “lógica empresarial” en las actividades de enseñanza e investigación más se desarrollará esta área de la universidad.

Otra manera de abordar el tema es desde el punto de vista de la **administración de la I+D dentro de las universidades**. Las decisiones que se tomen sobre este punto tienen efecto tanto en la forma de gestión de la universidad como en su estructura institucional que requerirá los cambios adecuados para facilitar el logro de los resultados requeridos.

Otro instrumento posible para analizar la institución universitaria en sus relaciones con el contexto que origina las actividades de investigación y desarrollo es el del Análisis de Políticas, haciendo foco en el **proceso de elaboración de las Políticas de Ciencia y Técnica dentro de las universidades**.

Modelos de elaboración de políticas

Para analizar cualquier política elaborada en una organización conviene definir “modelos” ideales, en estado puro, que nos permitan contrastar luego el caso concreto que estamos estudiando con ese modelo y determinar los desvíos o acercamientos al mismo. Debemos tener presente que este “modelo” nos ayuda en el análisis en cuanto a la posibilidad de contrastarlo con la realidad, sabiendo de antemano que en cualquier organización existen elementos, actores y factores, particulares y propios de la misma, que crean un microcosmos donde las reglas de juego generales sufren desviaciones y distorsiones. De cualquier modo, esto nos sirve para determinar qué componentes de uno u otro modelo y qué desvíos respecto a cada cual tiene el caso bajo estudio.

Elaboración de Políticas Públicas

El proceso de elaboración de políticas públicas se puede dividir en tres fases sucesivas: Formulación, Implementación y Evaluación.

a) Formulación:

Según este criterio una política pública es primeramente “formulada”, es decir concebida en el ámbito de un proceso de decisión por aquellos que toman las decisiones dentro de la organización. En este punto cabe detenerse entonces para conocer cómo se realiza este proceso de toma de decisión en el interior de la organización. Debemos tener presente que el momento de la Formulación de la política va a condicionar los pasos posteriores de este proceso.

Este proceso decisorio en la **formulación de políticas** podemos encuadrarlo en dos modelos diferentes:

Modelo incremental: El modelo **incremental**, más “democrático” por que el proceso se da en un ámbito de negociaciones y acuerdos sin la utilización de una metodología específica.- Todos los actores poseen en éste modelo información plena y poder indiferenciado. Como esta negociación y acuerdos se da entre actores con posibles intereses contrapuestos, el resultado puede ser una *no toma de decisión*, que mantiene la neutralidad entre los diferentes intereses en juego. Esto puede suceder de manera explícita o implícita, al no

preverse ningún mecanismo de *evaluación*, que permita ir midiendo los resultados y realizar las correcciones que correspondan.

Esta formulación está basada en acuerdos precarios sin la elaboración de un plan que permita medir los resultados. En estas condiciones lo bueno es lo posible, es decir el límite está dado por lo que está dispuesto a ceder cada actor en esta negociación en la que trata de mantener intactos sus intereses y a su vez no tiene poder para lograr que el otro ceda más de lo que quiera produciéndose algún cambio real en la relación de fuerzas.

Modelo Racional: El otro “modelo” que podemos adoptar en el proceso de formulación de políticas es el modelo **racional** que incorpora el planeamiento como apoyo al propio proceso decisorio. La adopción de este modelo requiere un detallado análisis y definición de los intereses, valores y objetivos de cada uno de los actores involucrados. Los acuerdos alcanzados se explicitan en un plan que nos va a servir posteriormente para contrastar lo que suceda en la fase de implementación en cuanto a si se corresponde o no con el plan previsto. En este supuesto ya lo *bueno* no es necesariamente lo *posible*, sino que lo *bueno es lo que se corresponda y satisfaga al plan acordado*.

También difiere en el acompañamiento del proceso de implementación los dos modelos propuestos. En el caso del modelo incremental, al no haber un plan explícito y predeterminado, solo es posible un monitoreo más o menos superficial, más ligado a la buena voluntad de los actores. En el caso del modelo racional, por el contrario, se puede claramente evaluar metas, plazos. etc.

b) Implementación:

Una vez que ha sido formulada la política, utilizando cualquiera de los dos modelos descritos, se inicia la etapa de la implementación. Insistimos, estos son modelos teóricos utilizados al solo efecto de contrastar el caso bajo estudio, pues las etapas de implementación y de formulación no están absoluta y claramente separadas, sino que se penetran mutuamente ya que en la etapa de implementación surgen conflictos, errores o imprevisiones que hace necesario reformular en mayor o menor medida la política original y así sucesivamente.

También en la etapa de implementación de políticas aparecen dos modelos diferenciados y cada uno ligado a su vez a los de formulación que hemos visto hasta ahora.

Modelo bottom up: En el modelo de implementación, denominado **bottom up**, los responsables de la implementación de las políticas no son burócratas ligados a una pirámide de jerarquías, sino profesionales con gran capacidad de intervención y libertad de decisión sobre el manejo de la agenda. Se producen en este caso dos fenómenos que suelen estar ligados entre sí: Existe por lo general un continuo proceso de formulación-implementación- reformulación y este proceso se ocasiona en que es en esta etapa donde salen a la superficie conflictos encubiertos o latentes que no aparecieron en la etapa de formulación.

Modelo top down: otra forma de implementación es la denominada **top down**, que se corresponde más a una burocracia organizada jerárquicamente, con una guía o plano de implementación, en el cual quien es responsable de la implementación cuenta con muy poco margen para modificar lo establecido en el documento de formulación. Es en la instancia de formulación donde se debate, analiza y formula la política y se concreta en un mapa detallado de cómo se hará su implementación. En este tipo de modelo de

implementación son escasas las posibilidades de poder incidir en la modificación de las políticas formuladas en instancias “superiores”.

c) Evaluación:

Por último, en la etapa de evaluación de las políticas, también podemos establecer dos modelos opuestos, relacionados con los criterios *incremental o racional* en la formulación de aquellas.

En el modelo *incremental* al no haber criterios preestablecidos, parámetros de medición prefijados, estos criterios se establecen ex post. Por eso esta etapa se convierte más en un formalismo, que sirve para avalar o legitimar lo realizado. Si el mecanismo de formulación ha sido incremental puro y si, como decíamos anteriormente, “lo bueno es lo posible”, la evaluación es un mero ritual porque lo que se ha logrado es simplemente lo que se podía lograr en función de los acuerdos y negociaciones previas realizadas en la etapa de formulación.

A la inversa, en el modelo *racional* los indicadores con los que se va a evaluar se determinan ex ante, en el momento de formulación de las políticas. Es allí cuando se establecen con precisión los indicadores que se va a utilizar en la última etapa. Esta evaluación realizada con criterios objetivos y preestablecidos permite, en función de sus resultados, la reformulación de las políticas futuras. Si “lo bueno es lo que se ajusta a lo planificado” en el momento de la evaluación se puede observar el cumplimiento o no de los objetivos preestablecidos y esto permite reformular las políticas.

Modelos organizacionales

La elaboración de políticas se desarrolla en el ámbito de algún tipo de organización y es allí donde ocurre su implementación y normalmente el proceso de evaluación posterior. Por eso es importante para entender este complejo proceso hacer un análisis del lugar, del “locus” donde estos procesos se desarrollan y la influencia que la organización que estemos estudiando tiene en la forma en cómo se formulan e implementan las políticas.

Son los autores anglosajones quienes más han producido sobre este tema. Los autores describen cuatro modelos posibles para describir el proceso decisorio de las instituciones, pero haciendo hincapié en que no debemos conformarnos con aceptar la descripción de la *distribución formal* de poder, sino indagar sobre la *distribución real* del poder que subyace bajo la apariencia establecida por las normativas.

a) El primer modelo llamado “**burocrático**” es una combinación, que se da en las universidades de la coexistencia de una burocracia maquinal clásica, con una burocracia de tipo profesional.

b) El segundo modelo nos presenta el de una organización **integrada por “hombres cultos”** donde los ejes centrales están dados por la autonomía con que juegan los actores dentro de la organización y por la búsqueda del consenso en la toma de decisiones.

c) El tercer modelo resalta la visión de que el proceso decisorio es fundamentalmente **político** y aplica herramienta de la teoría política para su interpretación.

d) Por último el cuarto modelo habla de las universidades como de una “*anarquía organizada*” (Burton Clark 1992).

Obviamente en estos casos, como cuando describíamos los modelos teóricos de elaboración de políticas, son sólo modelos puros. En la práctica en cualquier organización que tengamos bajo análisis encontraremos combinaciones de dos o más de estos modelos y en diferentes proporciones.

Elaboración de políticas en las universidades públicas.

Cuando el profesor Dagnino avanza sobre la descripción de la forma en que se toman decisiones referidas a políticas de investigación en las universidades brasileñas, podemos apreciar la similitud con las universidades públicas argentinas. Si bien las universidades argentinas de mayor tamaño, que representan casi el 60% del sistema de educación argentino, tanto en número de alumnos, de docentes y de presupuesto asignado, tienen una mayor antigüedad que las de Brasil, ya que universidades, como la de Córdoba, son fundadas en el siglo XVII y las grandes más recientes (Buenos Aires, La Plata) en el siglo XIX, comparten la mayor parte de las características de las universidades brasileñas, cuyo sistema de educación superior se desarrolla recién el siglo XX. Unas y otras están mayormente basadas sobre la matriz del modelo de universidad napoleónica. En este sentido su principal desarrollo ha sido orientado a formación profesional, no siendo hasta las últimas décadas que adquieren relevancia las áreas de investigación, en comparación con la de docencia, y se desarrolla institucionalmente, y presupuestariamente, la figura del docente investigador.

Aplicando los modelos teóricos sobre formas organizacionales podríamos acordar en que, en general, en las grandes universidades públicas coexisten tres tipos de configuraciones: Por un lado un modelo de *burocracia maquinal* con todo su aparato técnico administrativo. Podemos establecer las características que la definen en el funcionamiento de la organización: Centralización en la dimensión vertical y descentralizada en un grado muy limitado en la dimensión horizontal. El personal involucrado responde claramente a la idea de la organización jerárquica, en la cual las estrategias quedan en manos de la alta dirección mientras que la aplicación de la misma queda en manos del resto del personal, por orden jerárquico. Como dice *Feld (1959)* en su estudio sobre organizaciones militares “El soldado profesional funciona dentro de un marco burocrático. Los oficiales responsables de la confección de planes disponen así de un status más elevado que los responsables de su ejecución.....la estructura jerárquica de la organización militar establece, en concreto, detalles de las etapas y la dirección del flujo de información. Según dicha jerarquía, el hombre que recibe la información es superior al que la transmite. Una vez decidido un plan de operaciones, tiene que realizarse incluso cuando las informaciones en el terreno de combate indiquen su falta de realismo”.

Sin embargo el que está en contacto con algunas de las fuentes de información más importante, (los alumnos, las empresas), está más abajo en la escala jerárquica por lo que esa información no se transmite con la fluidez necesaria hacia niveles de toma de decisiones lo que provoca una alta rigidez en la organización y una lenta respuesta a los cambios en el entorno.

Podemos observar en las áreas no docentes o de apoyo técnico administrativo de las universidades, muchas de las características de la burocracia maquinal: Poder centralizado en la administración, control vía autoridad tradicional, cambio a partir del planeamiento central.

En paralelo con esta configuración organizacional y en un escenario de tensiones - acuerdos, convive un tipo de burocracia que se asemeja al modelo de burocracia profesional. En las áreas académicas aparecen algunas de las características que nos permiten definir a este tipo de burocracia: El poder está descentralizado, no hay reglas operacionales detalladas, el objetivo es el desarrollo profesional, los cambios se producen a

partir de los propios profesionales que integran el estamento. Así como la organización militar es el arquetipo de la burocracia mecanizada, el docente en el aula, el investigador en el laboratorio, es el arquetipo de este tipo de organización. No hay manera que un tipo de poder central fuerte, una planificación central detallada o alguna otra de las características de la burocracia mecanizada, puedan interferir o modificar ese momento del docente frente a sus alumnos en el ámbito áulico o del investigador en su desarrollo específico. Son ellos, con la autoridad que les da su conocimiento los que deciden, planifican, comunican. Si no tiene conocimientos, sino emana de sí mismo la “autorictas”, no hay poder externo, centralizado, que pueda investirlo del mismo. Se delega el “poder”; la “autoridad ”es intrínseca. Esto origina una configuración que tiñe toda esta parte de la organización con las características de la burocracia profesional que detallábamos anteriormente.

Pero si desagregamos aún más el totum universitario nos encontramos con un tipo más de configuración organizacional: *La política*.

En las universidades públicas argentinas, por su organización estatutaria, plasmada en la Ley de Educación Superior, se reconocen como órganos máximos de gobierno la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y los Consejos Directivos de Facultades. Todos organismos colegiados, en donde están representados los diferentes estamentos que integran las universidades: Docentes, alumnos, egresados y, en algunos casos, no docentes.

Estos estamentos, además de sus intereses como grupos específicos, están cruzados por intereses políticos partidarios, con lo que nos aparece claramente el modelo de configuración política, que mencionábamos anteriormente: Poder descentralizado según los grupos de interés, defensa de intereses propios, control por vía del uso del poder, los cambios posibles a partir de la política, y la política entre los mismos grupos de interés.

La complejidad de este tipo de organización, en donde conviven y se cruzan modelos y configuraciones organizacionales tan diversas, hace aún más complejo el análisis de la elaboración de las políticas que las propias universidades realizan.

Si nos concentramos ahora en la elaboración de las políticas de Ciencia y Técnica y sus procesos nos encontramos que, a pesar que formalmente la política de C y T aparece, por lo menos en su etapa de formulación, como una responsabilidad de la instancia política en las universidades, con participación del aparato de la burocracia mecanizada en algunos aspectos de su implementación, en definitiva es cooptada en todas sus etapas por un sector específico de la comunidad universitaria que es el de los investigadores, o docentes – investigadores. Efectivamente como dice el profesor Dagnino para las universidades brasileñas, y es aplicable a las universidades argentinas, “...no hay política pública más eficazmente capturada, en todo el mundo, por su actor central”, que la política de C & T. Es tal el peso que tiene este actor en la elaboración de la política que podemos asimilar la política de C & T en nuestros países con la política de investigación que elaboran las universidades.

En primer lugar los investigadores están investidos de un poder que da el conocimiento específico. El manejo monopólico de lo disciplinar está dado, por una parte, por la credibilidad social y la aceptación de que estos “es así”, y que nadie mejor que los mismos investigadores para definir políticas de C & T, y por otra parte por la acción corporativa de los investigadores que se avalan recíprocamente creando fuertes barreras de ingreso para que alguien de afuera de la comunidad pueda tener algún tipo de participación.

Este fenómeno se ve agudizado en las universidades argentinas, en donde existe una larga tradición de autonomía universitaria. Este concepto de autonomía, que fue reivindicado en sus orígenes para evitar la intromisión del poder político en las decisiones puramente

académicas, que garantiza el libre juego de las ideas en el ámbito de las universidades, preservándolo de las presiones de gobiernos o ideas predominantes, ha ido derivando a través del tiempo en la idea que la universidad, y por ende sus actores principales, no tienen que rendir cuenta a nadie de nada, que la autonomía otorga un “bill de indemnidad” en todos los órdenes de la actividad universitaria, donde se puede gastar no del modo más eficiente el presupuesto acordado, donde se puede realizar una mala administración de los recursos sin consecuencias.

Es en esta organización, extremadamente compleja como lo veíamos anteriormente, donde conviven, confrontan y negocian tres tipos de configuraciones organizacionales, la burocracia maquinal, la profesional y la política, y que a su vez está teñida por esta idea profundamente arraigada en todos sus actores de una autonomía irrestricta, en donde se formulan, se implementan y se evalúan las políticas de C & T.

La formulación de la política de C & T aparece, para un observador desprevenido, como resultado de un proceso racional de decisiones tomadas por vía jerárquica en un marco objetivo de planeamiento. Es formalmente el Rector, Los Vicerrectores y los Secretarios de las áreas correspondientes, los que luego escuchan y reciben opiniones de diferentes comisiones y expertos fijan las políticas que a su vez son aprobadas por la instancia máxima colegiada de la universidad.

Pero si profundizamos el análisis y quitamos de encima la hojarasca normativa formal, podemos observar que en definitiva, lo que han hecho las instancias burocráticas superiores es avalar las propuestas elaboradas por los actores directos del área de ciencia y técnica: Los investigadores.

Esto sucede en primer lugar porque los investigadores se ven a sí mismos como los portadores de la llama vital de la ciencia y los únicos en condiciones de mantener viva esta llama. Por otro lado el resto de la comunidad universitaria, sea por que comparte esta opinión o por que no desea enfrentar una corporación con la suficiente tradición y fuerza para imponer su visión de cómo debe hacerse ciencia y técnica y qué investigar, acepta pasivamente la formulación efectuada por los investigadores. En definitiva, la formulación de la política de C & T que se debate en las diferentes jerarquías y se plasma en los documentos oficiales de la universidad, difícilmente difiera de la que formuló y propuso el grupo de “expertos” en el área específica de Ciencia y Técnica.

En la etapa de implementación se nos vuelve a presentar la dicotomía entre lo que aparece visible a nuestros ojos y la forma que subyace en el proceso de cómo realmente se implementa la política formulada.

En función de la planificación formal podría entenderse que la etapa de implementación se daría claramente bajo el estilo top-down. Decisiones claras de arriba hacia abajo en la jerarquía burocrática, con control preciso del plan, sin margen de las instancias inferiores para modificar los objetivos formulados. En la realidad el proceso de implementación se asemeja más al estilo *bottom up* ya que los propios funcionarios responsables de controlar su implementación son parte de la “burocracia profesional” y responden más a los intereses e inquietudes de sus pares que a un nivel jerárquico tradicional. Esto es así, entre otros motivos, porque muchos de estas personas como en el caso de Directores de Departamento, son investigadores que están ocupando circunstancialmente ese lugar pero que sabe que en algún momento va a volver a ocupar su cargo de investigador, y aunque tuviera una posición diferente, no quiere malquistarse con la corporación.

Por otra parte es importante tener en cuenta que la comunidad de investigadores suele tener, además del presupuesto que le asigna la propia universidad, fuentes de financiamiento

alternativas que le otorgan una mayor libertad respecto a la línea jerárquica de la organización, ya que por lo general son otorgadas directamente a un laboratorio o a un proyecto determinado y es el propio investigador o grupo de investigadores los que administran el programa. Obviamente están dadas las condiciones para que la implementación se asemeje más al tipo *bottom up* que al de un estilo racional, jerarquizado y controlado por una burocracia centralizadora.

En un escenario con las características descritas la relación entre los actores se da fundamentalmente por un acuerdo, negociación o trueque en lo que están en juego los intereses particulares de los mismos como individuos o como grupo, sin tener demasiado en cuenta los que pudieran ser los intereses generales de la sociedad o de la propia organización. Se llega así a una situación de statu quo, en donde el resultado final es el “no cambio”, evitando de esa manera que se modifiquen los escenarios preestablecidos.

En estas condiciones, ¿pueden actuar, en países como los nuestros, las universidades como factores de cambio? ¿Cómo se logra que las demandas de la sociedad, de las empresas, de las organizaciones no gubernamentales, sean tenidas en cuenta en la elaboración de las políticas de C & T?

En el famoso triángulo de Sábato: Estado- Universidad – Sociedad los tres elementos ocupan un ángulo diferente sin contacto ni interpenetración. Funcionan como planetas aislados que giran sobre sí mismos, con sus propias leyes físicas, sin espacios comunes donde puedan interrelacionarse y aceptar una lógica común que les permita crear la sinergia necesaria en la actividad de cada uno.

Probablemente haya que explorar la posibilidad que en el ámbito universitario, no en su dimensión política (órganos colegiados) ni en su dimensión burocrática centralizada, sino específicamente en las áreas de transferencia de tecnología, en el ámbito que se mueve con la lógica de la burocracia profesional, se puedan incorporar actores externos que determinen demandas exógenas al universo de los docentes investigadores. La incorporación de empresarios, de representantes de los gobiernos locales, etc. a un consejo específico de una Unidad de Vinculación Tecnológica, en el área de transferencia de tecnología de las universidades, quizá nos permitiría crear un ámbito particular en donde los investigadores trabajen no en función de su propia oferta, sino de demandas de actores externos que acercarán el financiamiento para la solución de estas demandas. En estas condiciones, probablemente aquel triángulo de actores aislados, cada uno en un vértice distinto, pudiera ir pareciéndose más a una figura de círculos que al acercarse va ínter penetrándose y creando espacios comunes donde confluyan los intereses particulares que se verán satisfechos por una acción en común.

Se trata en definitiva de buscar el camino que logre el difícil equilibrio de desarrollar políticas que, garantizando la autonomía de las universidades y preservando la libertad de creación e innovación, den respuesta a demandas de los demás actores sociales en países como los nuestros, con escasas fuentes de financiamiento para el área de C & T y con enormes demandas sociales y del sector productivo insatisfechas, fundamentalmente de las Pequeñas y Medianas Empresas.

Bibliografía:

CLARK Burton “El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica”, UAM –Azcapotzalco, México

DAGNINO Renato, (2002): Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté, Editora Cabral Universitária).

FRIEDBERG E. y C. Musselin. La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades. Revista Universidad Futura, México, 1996.

MARCH, J. Theories of choice and making decision, **Society**, 20, 1982.