



CRV-XI-29-18

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XI
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Mayo-octubre 2018

Ponencia presentada por

Ana María Jaramillo Quiceno

“¿CÓMO PUEDE INCIDIR LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA EN LAS DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES LEGISLATIVAS? IMPORTANCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030”

Julio 2018

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

¿CÓMO PUEDE INCIDIR LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA EN LAS DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES LEGISLATIVAS? IMPORTANCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030

Ana María Jaramillo Quiceno ¹

RESUMEN

Las instituciones legislativas desempeñan un rol fundamental en la sociedad desde la coordinación de la política pública, lo cual no es tarea fácil. Por ello, es vital que logren una articulación adecuada con todos los actores sociales. En los últimos años, esta articulación es un tema cada vez de mayor interés desde la investigación universitaria con lo que se fortalece esta práctica en materia de política pública, como también se incide en esta a través de investigaciones con carácter multi y transdisciplinar. Diversos modelos han sido estudiados y se plantean situaciones sobre su pertinencia y aplicación. En este sentido, se realiza aquí una revisión y análisis desde la teoría y el estudio de la relación entre investigación e instituciones legislativas, haciendo énfasis en la incidencia de esta relación en el cumplimiento de la Agenda 2030.

#####

¹ Miembro de la Redipal. Magister en Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación. Administradora de Empresas con formación en proyectos, estrategia, prospectiva y vigilancia, calidad, gestión del conocimiento. Trayectoria de 14 años en el ámbito empresarial, académico y gubernamental en distintos roles en proyectos estratégicos, investigación, consultoría y docencia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: jaramillo.anam@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

La gestión de la política pública es un asunto que toma cada vez mayor importancia en todas las esferas sociales, pues se ha comprendido a través de los años y la historia ha demostrado que el desarrollo de la sociedad depende, en gran medida, de los avances que se logre en el cumplimiento de las Agendas legislativas. Si bien las trayectorias en décadas pasadas pudieran demarcar una mayor influencia de actores políticos en estas agendas, en las últimas décadas y sobretodo en la actualidad, es claro el interés de la sociedad civil, la academia, el sector privado y en general todos los actores, por participar desde el diseño hasta la evaluación de las políticas públicas.

Esto ha permitido que se fortalezcan las capacidades y que las exigencias sean cada vez mayores, pues se ha comprendido que la Gerencia pública es un asunto que concierne a todos los actores de la sociedad desde distintos roles, pero además, aquellos que están al frente de coordinar las agendas legislativas deben tener la capacidad desde su formación y experiencia para afrontar las demandas y exigencias de este nuevo contexto donde todos los actores tienen la mira en el desempeño de la gestión pública. Esto quiere decir que la política pública ya no es un asunto estrictamente político, es una cuestión que concierne e interesa a todos los ciudadanos.

Por lo anterior, se hace relevante la investigación en materia de gestión de la política pública con el fin de contar con información relevante, pertinente y actualizada que oriente la toma de decisiones con un menor grado de incertidumbre y con la mayor objetividad posible basándose en el aplicación de métodos que combinen la evidencia que estas investigaciones proveen, con la participación ciudadana a todos los niveles. Así mismo, es importante el vínculo entre aquellos a quienes concierne la investigación, como aquellos que se convierten en objeto de estudio desde la sociedad y finalmente los tomadores de decisiones; el entendimiento y diálogo entre estos es vital.

En este sentido, se presenta a continuación una reflexión sobre la incidencia de la investigación en la gestión de la política pública, destacándose la importancia de esta para el buen gobierno y analizando cómo ha sido y es la relación entre los investigadores y los coordinadores de la política pública y como esta relación influye en el cumplimiento de las agendas legislativas, en particular es de interés el cumplimiento de la Agenda 2030 por ser uno de los acuerdos globales con mayor consenso en la historia, que orienta el desarrollo de los países en la actualidad y con una visión prospectiva.

Esta reflexión se realiza con base a una revisión de la literatura donde se busca despertar conciencia de la importancia de fortalecer éste vínculo entre la investigación y la política pública, principalmente entre los actores de una y otra parte, buscando una mayor afinidad para el logro de objetivos que son de interés común y de gran impacto para la humanidad.

II. INCIDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrenta y resuelve problemas que comprometen la supervivencia de sus miembros y su convivencia relativamente pacífica. Podría hacerse referencia, si se quiere, a una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas de determinados actores sociales (Fundación CIPPEC, 2009, p.10). Y esa agenda es gestionada a través de diversos instrumentos de política pública en la que confluyen los actores sociales.

De acuerdo a Oszlac y O’Donnell (1995):

Una política estatal² es esa toma de posición que intenta, o más precisamente, dice intentar, alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término “política estatal” (o política “pública”) se concibe como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (p.12)

Es claro, desde esta perspectiva, que la política pública en sí misma es una cuestión que concierne al estado y es el mecanismo a través de la cual busca resolver las diversas problemáticas de la sociedad; también es claro que si bien es el estado a quien compete dirigir la política pública, no es un asunto exclusivo ni excluyente de los demás actores sociales, por el contrario, es indispensable que se articulen en todo el ciclo de gestión de la política pública.

#####

² O política pública. Se observa en la literatura que esta denominación varía de acuerdo a las estructuras de los Estados en los distintos países de América Latina, pero el concepto es el mismo.

Si bien, hay toda una diversidad de actores y de hecho, una categorización amplia de estos desde distintas perspectivas, corrientes y enfoques, tanto teóricos como prácticos alrededor del mundo; en América Latina, de cierto modo, se aprecia una homogeneidad acogiendo lo que se conoce como “La triple hélice”³: universidad (academia), empresa (sector productivo) y estado. Modelo que evolucionó, con adaptaciones en cada contexto a “La cuádruple hélice”, incorporando a la Sociedad civil como un cuarto actor.

Estos modelos nacen de análisis donde la literatura científica y la práctica se combinan para dar paso a cambios reales en contextos sociales determinados, que permiten el establecimiento de modelos de gestión para el desarrollo, los cuales facilitan a los gobiernos la gestión pública. Por consiguiente, es preponderante destacar la importancia de la investigación científica⁴ para la gestión pública y más aún, la investigación aplicada a la gestión pública.

Adicionalmente, es importante resaltar que:

Las transformaciones sociales en América Latina han sido enormes en el último cuarto de siglo. Las situaciones emergentes en diversos países de nuestra región luego de la denominada «década perdida», con una tendencia sostenida (aunque no lineal ni homogénea) hacia el fortalecimiento de las democracias, han transitado por distintas etapas y muestran transformaciones profundas en el papel que juegan los distintos actores sociales y políticos, derivadas también de nuevos ordenes internacionales, incluidos los efectos del denominado consenso de Washington⁵. En este contexto regional, nuevas concepciones de la realidad latinoamericana han ido evolucionando, permitiendo pensar en diferentes formas de concebir la acción de los gobiernos, su responsabilidad social y las maneras de considerar

#####

³ Modelo ampliamente estudiado y difundido por Etzkowitz and Leydesdorff (2000) el cual ha tenido III versiones de acuerdo a su interpretación en distintos contextos. Si bien es el más usado en la actualidad con su adaptación a la cuarta y quintuple hélice, la primera versión corresponde a Sábato y Botana (1968) con el modelo del Triángulo de Sábato: *El modelo establece una política que permite a los países latinoamericanos desarrollar una capacidad técnico y científica, se basa en identificar los actores que harán posible la inserción de la ciencia y tecnología en el desarrollo, esto es resultado de la coordinación del gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico- tecnológica* (Castillo, H.L., Lavin, V.J. y Pedraza, N., 2014)

⁴ Se emplea aquí el término investigación científica para hacer énfasis en el proceso metodológico de la investigación con carácter riguroso, la aplicación del método científico, sin distinción por las disciplinas o tipos de investigación (básica, aplicada, etc), que varían significativamente según el enfoque desde el cual se analicen. No es interés de éste artículo profundizar en este aspecto.

⁵ Este término fue acuñado por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso trascendió este significado e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de “neoliberalismo”. Se refiere al conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas del mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición (CEPAL, 2005)

la participación de los diversos actores sociales en los destinos de sus comunidades.
(Carrizo, 2004, p. 70)

Ante este escenario, el debate contemporáneo sobre la legitimidad del Estado se basa sobre un modelo legal racional y en los productos y resultados de las políticas públicas. Dentro de un régimen democrático, la capacidad del Estado de entregar buenos servicios, y de solucionar problemas colectivos en forma eficiente se vuelve central (CEPAL, 2014). Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, no es, ni debe ser, un rol que concierna exclusivamente al Estado. Es cada vez más clara la importancia de la articulación de actores en este proceso, así como la integración entre el centro y la periferia de los territorios.

Más allá de la representatividad de los actores en el ciclo de gestión de la política pública, es importante considerar, qué favorece que esta se materialice. Al respecto, CEPAL (2014) destaca que:

Una política pública se materializa a través de procesos técnicos, organizacionales, financieros y políticos, fuertemente sujetos a factores de economía política; influyen en el proceso instituciones y actores, tanto públicos como privados, algunos representando los diversos intereses políticos de un país. Temas de contexto también influyen fuertemente en el proceso de concreción de una política pública. (p.41)

Así, es a través de los sistemas de gestión pública que se implementan las políticas públicas. Estos sistemas de gestión pública a los que alude CEPAL integran las diversas iniciativas en materia de política pública mediante agendas de trabajo, conocidas como agenda de gobierno o estatal según el contexto.

Al respecto Fundación CIPPEC (2009) afirma que:

La agenda estatal, como un río que fluye y se transforma constantemente, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”⁶. La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la

#####

⁶ Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo (puede haberse eliminado el carácter problemático, o simplemente, se ha postergado su tratamiento, o bien, se ha ejercido coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal) (Fundación CIPPEC, 2009, p.10).

naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. (p. 10-11)

Así pues, las agendas estatales sirven como hojas de ruta para los gobiernos y están orientadas al desarrollo de los países tanto en el ámbito local como global.

Por tanto, un Estado orientado al desarrollo tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho. La capacidad de formular estrategias involucra actores dentro y fuera del Estado; depende de factores institucionales y estructurales, la gobernabilidad y las relaciones entre actores (CEPAL, 2014. p.40). Estas estrategias y relaciones son las que dan viabilidad a las agendas estatales coordinadas por las agencias.

Cuando una agencia estatal toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión agendada, esta acción suele afectar en primer lugar a un grupo social delimitado (por ejemplo, determinados contribuyentes, titulares de cuentas bancarias, campesinos minifundistas). En ciertos casos, la toma de posición estatal puede importar un perjuicio para ese grupo social; un beneficio o puede ser neutra (Fundación CIPPEC, 2009, p.11). De allí la importancia de tener fundamentos e información fidedigna sobre la cual soportar las decisiones que sean incorporadas en las agendas estatales y es aquí donde se encuentra una estrecha relación entre la investigación y la política pública.

Es entonces cuando el rol de la investigación se torna determinante para tener elementos de juicio sustentados y objetivos sobre los cuales decidir con un menor grado de incertidumbre. Por supuesto, los estudios e investigaciones no son garantía total de la efectividad en el proceso de gestión de políticas públicas, pero si pueden proveer información relevante, objetiva y obtenida de forma participativa, con el fin de dar un soporte a los tomadores de decisiones finales sobre aquellas premisas que quedarán explícitas en los documentos de política que serán materializados e incidirán de forma significativa en los distintos actores sociales.

La idea de que la investigación puede tener un gran impacto en la orientación y confección de la política pública tiene una larga historia Weiss (2009 como se citó en CLACSO, 2016). Algunos estudios han documentado que desde hace siglos investigadores y hombres de Estado destacados han manifestado su preocupación por el uso que puede tener el conocimiento derivado de la investigación en la elaboración de políticas públicas

orientadas a la solución de problemas, y en el impulso a la prosperidad de las sociedades Freeman (1995 como se citó en CLACSO, 2016, p.367).

De otra parte, grandes transformaciones han tomado forma en los últimos decenios. En este contexto, el papel de los investigadores y las universidades está en el foco, tanto por el lado de pensar nuevos modelos de desarrollo y sus corolarios políticos en términos de formas de gobierno y diseño de políticas públicas, como por el lado de pensar los giros importantes en las concepciones epistémicas y éticas de la producción de conocimientos (Carrizo., L, 2004, p.72).

Es claro que algunas temáticas despiertan mayor interés tanto desde el ámbito académico como objeto de investigación, como desde la participación ciudadana y movilización por la búsqueda de soluciones. Sin embargo, ningún aspecto de la agenda legislativa de un Estado debería estar ajeno a la influencia de la investigación. Estos procesos, como resultado de los nuevos modos de investigación, son cada día más participativos, se involucra cada vez más al colectivo social como un actor protagónico en la investigación, primordialmente desde las ciencias sociales.

Carrizo (2004) asegura que:

La investigación en ciencias sociales puede contribuir de manera decisiva al debate colectivo sobre asuntos de interés público, ofreciendo puntos de vista y evidencia sobre sus impactos y alcances sociales. La literatura describe innumerables formas en que el conocimiento en ciencias sociales puede contribuir con las políticas públicas... La investigación también construye capacidades. Se trata de una influencia de largo aliento, que incrementa las capacidades de los investigadores, de las instituciones o de los países. (p. 10)

Así pues, cualquiera sea el plano o el referente de la participación ciudadana en la gestión de la política pública, es posible afirmar que esta se ajusta a una secuencia virtuosa en la que primero, surge una oportunidad para ejecutar un proyecto o acción colaborativa; segundo, se genera un interés de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad; y tercero, para lograrlo, deben atenderse diversas necesidades o superarse impedimentos que se interponen en el aprovechamiento de esos intereses. En general, los procesos de desarrollo (incluyendo el desarrollo humano y social) se basan en este tipo de secuencia, que avanza en forma de espiral y conduce a niveles superiores de logro (Fundación CIPPEC, 2009, p.25). Y en este sentido, la experiencia demuestra que se requiere de métodos técnicamente rigurosos y aptos para cada contexto, que faciliten el curso de acción aquí enunciado y esta es una de las cualidades de la investigación donde el rol del

investigador se torna fundamental para la coordinación y encause adecuado de cualquier iniciativa en cuestión. Como bien lo afirma UNESCO (2016b, p.6) “el conocimiento no se traduce de manera simple en poder”. Más es sabido que la información es poder, y en esta era y cada día con mayor fortaleza.

Al respecto la Fundación CIPPEC (2009, p.33) expone, con importantes fundamentos, resultado de sus investigaciones y casos aplicados en diversos países de la región, que, “la información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas”. Asegura, pues que, en principio, una experiencia exitosa depende centralmente de que se haya determinado a tiempo cuán claros son los resultados y las metas a lograr por las partes y cuál es el conocimiento disponible acerca de la relación causa–efecto entre utilizar ciertos insumos y lograr determinados productos.

Desde esta perspectiva, las potencialidades del diálogo entre conocimiento científico y política pública deben considerarse de importancia estratégica en la reflexión académica y en la acción concreta. Existen valiosos documentos de experiencias que estudian este enlace y contribuyen a generar condiciones para su desarrollo, en la convicción acerca de la importancia de suministrar resultados con evidencia científica para ser tenidos en cuenta como insumos para la elaboración de políticas (Carrizo, L., 2014, p.4)

En los últimos años, la investigación aplicada ha cobrado un significado más amplio, no solo abarca la investigación orientada a la solución de problemas económico- sociales, sino que también incorpora la investigación ligada a la política, especialmente aquella que proviene de las ciencias sociales, Weiss, Snoeck y Sutz (como se citó en CLACSO, 2016). En varios países, los gobiernos comenzaron a financiar estudios para averiguar en qué medida las intervenciones públicas remediaban satisfactoriamente los males sociales. Por otra parte, la investigación en el campo de las ciencias naturales continuó la búsqueda de conocimientos que pudieran traducirse en innovaciones que redundarán en beneficio para la humanidad, Weiss (como se citó en CLACSO, 2016, p.367).

Ahora bien, como la participación ciudadana, los tiempos de la gestión involucrados (planificación, ejecución, control), la naturaleza y envergadura de los actores y los resultados que se requiere determinar varían en cada caso, son igualmente múltiples y heterogéneas las fuentes de información y los canales de comunicación que pueden hallarse en la práctica (Fundación CIPPEC, 2009, p.33). Y esto se conecta de una forma clara con las tendencias que demarcan en esta era del conocimiento cuestiones tales como, la IV revolución industrial, la Economía Digital, la inteligencia artificial, la realidad virtual, entre otras. Pues estas mencionadas tendencias no son más que el soporte sobre el que

los procesos de investigación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas se pueden materializar de una forma práctica, ágil y transparente, las cuales son importantes herramientas para impulsar lo que se conoce como “Buen Gobierno”.

III. LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL BUEN GOBIERNO: VÍNCULO ENTRE LOS INVESTIGADORES Y LAS INSTITUCIONES LEGISLATIVAS

En la actualidad, se lleva a cabo un debate sobre el “buen gobierno” (good governance), impulsado por el Banco Mundial, la OCDE y otras grandes instituciones. Este término por lo general se define explicando cuáles de los defectos existentes en el gobierno y la administración pública deberían ser eliminados, por ejemplo “sin corrupción”, “sin derroche de los recursos públicos”, “sin recomendación de compadrazgos”, etc. Si se procurara otorgar al “buen gobierno” objetivos positivos, se llegaría a la siguiente definición: *“el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente”*, es decir, satisfacer las necesidades de la población. Esta definición abarca los requerimientos que la “Nueva Gestión Pública” deberá satisfacer (Schröder, P. sf)

Se visualiza, con base a la anterior definición de buen gobierno y al reto que se plantea de la búsqueda de una nueva gestión pública, la necesidad de profundizar en el reconocimiento de las fallas en el desempeño de las instituciones legislativas y en consecuencia el diseño de soluciones para corregir estas fallas y buscar un gobierno más eficiente y eficaz con impactos positivos para el desarrollo de los países.

Esta identificación de fallas en la práctica de la gestión pública y el rediseño de nuevas estrategias, implica análisis a profundidad y en contexto, para los cuales es determinante la información veraz y oportuna. Para esto es imprescindible el diálogo abierto, rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, y estos mecanismos deben proveer información e ideas a ser consideradas y analizadas para la toma de decisiones. En este proceso de captura y análisis de información se destaca el rol de los investigadores, pues de todo el abanico de actores, son ellos quienes más han desarrollado las habilidades, experiencia y por supuesto el interés para profundizar en las problemáticas sociales, analizarlas y buscar soluciones mediante la práctica del método científico⁷. Esto considerando que es una labor que realizan día a día, hace parte de su quehacer y el grado

#####

⁷ Entendido en un sentido amplio, no exclusivamente para la ciencia básica.

de aportes que puedan lograr dependerá de la coordinación que puedan llegar a tener con los actores de las instituciones legislativas y el enfoque que oriente sus investigaciones.

Ante este reto, “una de las más importantes responsabilidades que debe ser asumida tanto por los decisores políticos como por los investigadores es el desarrollo de una comprensión mutua acerca de las tareas del otro”, Mullin (como se citó en Carrizo, L., 2004, p. 80).

“A nivel mundial está relativamente arraigada la idea de que los practicantes de actividades de investigación conforman un sector autónomo, privilegiado, gestionado por ellos mismos, constituyéndose en una república”, Polanyi (como se citó en CLACSO, 2016), con capacidad de incidir fuertemente en las decisiones de políticas públicas que los involucran. “Aunque dichas comunidades son actores dominantes en muchos países de la región, esta particularidad regional tiene, al mismo tiempo, ciertas variaciones al interior del conjunto de países analizados”⁸ (CLACSO, 2016, p.194-195). Claramente, no existe un panorama homogéneo, es muy diverso el grado de poder y relacionamiento entre la comunidad científica y los actores que lideran las instituciones legislativas y depende de las estructuras de gobernanza y gobernabilidad de las que dispongan los sistemas nacionales de ciencia, tecnología, innovación y educación en cada país.

Por su parte, OCDE (2014) asegura que:

La toma de decisiones basada en evidencias del conjunto del gobierno puede permitir alcanzar el logro de resultados estratégicos con mayor efectividad y eficiencia. Esto implica una mirada estratégica tanto vertical como horizontalmente, es decir, que involucre a todos los niveles de gobierno, como también a todos los actores sociales, desde el diseño hasta la evaluación de las políticas públicas.

Y en este mismo sentido Carrizo (2004) afirma que:

La universidad, como institución productora de conocimientos y formadora de opinión y tendencias, tiene una responsabilidad social incuestionable. Quizás su tarea prioritaria hoy deba ser pensarse a sí misma, elucidando las condiciones en las que construye conocimiento, en las que forma profesionales, en las que concibe la condición humana para conocer y actuar. La posición estratégica propia de la universidad en el seno de una sociedad la llama a responsabilidad, siempre. Pero hoy más que nunca este llamado es imperioso. (p. 73).

#####

⁸ En el estudio citado los países analizados son: Argentina, Brasil, Colombia, Portugal y Uruguay

Así pues, sabemos que tradicionalmente la universidad ha sido un actor clave para el desarrollo de las sociedades, siendo la educación su rol fundamental, más no el único, pues con sus labores de investigación, extensión y proyección social se articula con todos los actores, constituyéndose así en un actor con una gran capacidad de generación de redes y movilización social. Esto gracias a la legitimidad de la que goza en el imaginario social sobre la relevancia de su rol y sus beneficios para las comunidades. Sin embargo, con algunos actores conserva relaciones más estrechas que con otros, pues la capacidad de diálogo es influenciada por el contexto y aquí se marcan importantes diferencias con los actores del sector productivo (empresa) y del gubernamental (estado).

“El clima que favorezca las posibilidades de un dialogo de estas características, entre científicos y políticos, esta seguramente asociado a las percepciones y confianzas mutuas entre ellos” (Carrizo, L., 2004, p. 77). Se puede apreciar en el cuadro 1 una serie de diferencias muy marcadas entre la percepción que existe entre los investigadores y decisores políticos.

Cuadro 1. Visiones encontradas entre investigadores y decisores políticos

En opinión de los investigadores, los decisores políticos	En opinión de los decisores políticos, los investigadores
<ul style="list-style-type: none"> • Son ideológica y mentalmente estrechos. • Son ridículamente impacientes. • Toman decisiones de manera irracional. • No tienen autocrítica. • Usan la investigación para justificar lo que ya han decidido. • Se rehúsan a abandonar el control. • Son abogados que no entienden la investigación. • Están excesivamente encuadrados en reglas. • Son cortos de miras. • Toman decisiones de acuerdo a la moda 	<ul style="list-style-type: none"> • Son ideológica y mentalmente estrechos. • Toman demasiado tiempo en hacer nada. • No tienen todas las respuestas. • Hacen recomendaciones autoritarias en áreas que no conocen. • Piensan que siempre tienen razón y que no necesitan fundamentarse. • Hacen lo que quieren, no lo que debieran hacer. • Siempre quieren más dinero. • No tienen ningún sentido común. • Ignoran las complejidades de la decisión política. • Se dejan comprar por agencias internacionales. • Prometen mucho. • Presentan recomendaciones que son prácticamente irrelevantes, muy limitadas, y obsoletas. • Se niegan a estudiar su propio comportamiento. • No colaboran entre ellos. • Diseñan proyectos de investigación para fortalecer su reputación personal

Fuente: Elaboración propia con base en Carrizo (2004) p.81

Es notable la diferencia de posiciones entre uno y otro actor, como se aprecia en el cuadro 1, sin embargo, si se analizan estas diferencias de fondo, no se sustentan en lo conceptual y/o los intereses sobre el objetivo que debe ser afín. Las principales diferencias tienen que ver con la dificultad para interpretar el lenguaje y poder tener un diálogo fluido y asimilar la posición de la otra parte, comprender la forma de trabajo (el método) y lograr así conciliar sobre puntos de confluencia.

Esta no es una situación novedosa, es más bien una tradición, si se quiere, la falta de entendimiento entre los decisores políticos y los investigadores. Sin embargo, en las últimas décadas, y como resultado de las mismas tensiones en el relacionamiento y de los análisis y modelos generados a partir de las experiencias, lecciones aprendidas y trayectorias, se ha mejorado notablemente en el diálogo y han surgido actores capaces de hacer interlocución entre la academia y el estado, cuya denominación e importancia varía según el contexto⁹.

De cualquier modo, como bien lo afirman Medina, Becerra y Castaño (2014):

El Estado no se debe limitar a “apagar incendios” ni a generar capacidades en unidades especializadas según las preferencias del Presidente de la República. Debe prepararse para afrontar las decisiones cotidianas y rutinarias, enmarcándolas en decisiones de largo plazo, y prever su impacto con el paso del tiempo. (p.133)

Y para esto se hace imprescindible compartir visiones entre los decisores políticos y los investigadores, como actores fundamentales para el desarrollo de los países. No necesariamente habrá consenso, y a cada actor, según su rol, le corresponde defender una cierta posición, buscando desde una perspectiva objetiva, el mayor beneficio para la sociedad.

#####

⁹ Estos actores se conocen como entidades de interfaz, plataformas de transferencia, corporaciones privadas y/o mixtas que se encargan de interpretar los intereses de las partes y unificar el lenguaje, mediando para un entendimiento que permita el logro de las metas propuestas con base a objetivos afines. Para reconocer estos actores en cada territorio se recomienda indagar las estructuras de gobernanza de los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.

IV. VÍNCULO ENTRE INVESTIGACIÓN E INSTITUCIONES LEGISLATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030 EN AMÉRICA LATINA

#

“La puerta al S. XXI de la sociedad compleja, multicausal, dinámica, sistémica y caótica está abierta... La urgencia es la de saber hacia dónde vamos y como construimos nuestro futuro” (Baena, P. G., 2009a)

Se sabe que, América Latina es una región heterogénea y marcada por diferentes factores del desarrollo histórico (formas de colonización, regímenes de producción, estructura social, etc.). Una radiografía del continente muestra 19 países con significativas diferencias en cuanto a indicadores demográficos, económicos y de desarrollo humano y social (CLACSO, 2016, p.190). Sin embargo, aún con las marcadas diferencias que puedan tener el conjunto de países que la integran, a raíz de la apertura comercial desde la década de los 90 y con la globalización que impone la era actual, la región se integra cada día más mediante las agendas de estado para buscar en bloque el desarrollo social y económico de los países con miras a la equidad.

Es así como han surgido importantes acuerdos de cooperación como lo son: La Alianza Pacífico, TLC bilaterales, CAN, Mercosur, entre otros; los cuales dinamizan el comercio internacional y buscan en bloques regionales superar el subdesarrollo y estar cada día más a la vanguardia en la ola de la IV revolución industrial.

En este contexto uno de los modelos, y tal vez el más reciente si hablamos de articulación de actores con intereses afines es la quintuple hélice¹⁰. Este, viene siendo un importante referente ante la preocupación por la sostenibilidad, pues es un modelo de innovación que puede abordar los problemas existentes y desafíos del cambio global a través de la aplicación de conocimiento y *know how*, por centrarse en el intercambio social y transferencia de conocimiento dentro de subsistemas de un Estado o nación. El marco de este modelo es la inter, multi y transdisciplinariedad considerando un escenario no lineal y complejo que debe ser asimilado para la gestión de un desarrollo efectivo que las futuras

#####

¹⁰ Habíamos mencionado antes la triple y cuádruple hélice. Esta quintuple hélice es una evolución de este modelo que integra un quinto componente a raíz de las problemáticas mundiales como las que son consideradas en la Agenda 2030.

generaciones puedan disfrutar de una vida en pluralidad, diversidad y equilibrio. Este facilita el vínculo entre el conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación para lograr un desarrollo sostenible (Carayannis et al 2012, p.2).

En el marco de este modelo, un punto a destacar, es la importancia creciente que tienen las interacciones informales entre investigadores y políticos. La participación de investigadores en el ámbito de la formulación de la política, y de formuladores de política en la investigación constituye un factor que coadyuva al éxito de este proceso en todos los países. Es decir, la movilidad de recursos humanos altamente capacitados facilita la transferencia de conocimiento. (CLACSO, 2016, p.383-384)

De otra parte, según UNESCO (2017) “si no hay una coordinación adecuada, una sinergia entre investigación, fortalecimiento institucional y cumplimiento del ciclo básico de las políticas públicas no se logrará cumplir con los compromisos de la Agenda 2030”. Hay un cambio en el rol social del investigador, para que la generación de conocimiento sea insumo para la política pública y es esta una tendencia relativamente reciente. La confianza en la ciencia y la credibilidad de los científicos a los ojos del público y los tomadores de decisiones son cruciales para que la ciencia florezca y tenga una influencia sobre la política (UNESCO, 2016, p.6)

Así pues, puede decirse que:

Un nuevo paradigma de la ciencia para sostenibilidad ha estado adquiriendo mayor importancia. La comunidad científica internacional debe reorganizarse rápidamente para enfocarse en las soluciones de la sostenibilidad global. Debemos desarrollar una nueva estrategia para crear y traducir rápidamente el conocimiento en acción, en un nuevo contrato entre la ciencia y la sociedad, con compromisos de ambas partes. “A medida que el consumo se acelera en todas partes y surge una población mundial, ya no es suficiente trabajar hacia un ideal distante de desarrollo sostenible. La sostenibilidad global debe volverse un fundamento de la sociedad. Puede y debe ser parte de la base de los estados nación y del tejido de las sociedades”. (Declaración del Estado del Planeta 2015 como se citó en UNESCO, 2016, p.6).

La escala y ambición de la nueva Agenda requiere un Partenariado Global revitalizado para asegurar su implementación trabajando en un espíritu de solidaridad, especialmente con los pobres y las personas en situaciones vulnerables. Necesita reunirse a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de Naciones Unidas y otros actores movilizándolo todos los recursos disponibles (UNESCO, 2016, p.6).

De allí que la academia sea fundamental como actor articulador, pues es quizá el que tiene mayor capacidad de articulación combinando sus funciones misionales¹¹. La academia, soportada en su legitimidad social, ha podido desarrollar modelos en los que integra de una forma inter, multi y transdisciplinar actores para el desarrollo social y económico de los países.

En el caso del modelo de la quintuple hélice, antes mencionado, este “capta y se especializa en las interacciones sociales y académicas e intercambios con el Estado con el fin de promover y visualizar un sistema de cooperación de conocimiento, know-how e innovación para un desarrollo más sostenible” (Carayannis, G.E., et al 2012, p.2)

Este modelo se torna pertinente en el actual contexto y para las demandas del entorno dado, según lo menciona UNESCO (2016):

Una imagen del futuro como la que ofrecen los ODS busca organizar información compleja y multidimensional acerca de las posibilidades futuras en una narrativa comprensible sobre cómo podría verse el futuro como resultado de un partenariado global solidario y comprometido. En particular, busca desplegar la interrelación entre aspectos biofísicos, tecnológicos y socioeconómicos y reunirlos de manera coherente. El supuesto aquí es que imágenes como ésta pueden ayudar al público en general y a los tomadores de decisiones a adquirir conocimiento y comprensión para anticipar el contexto en el cual tienen que actuar. Un supuesto básico de los ODS es que el futuro no sólo es un continuum de relaciones y dinámicas pasadas sino que también puede ser conformado por las decisiones del presente. No hay un solo futuro posible. La incertidumbre requiere una variedad de futuros que mapeen un ‘espacio de posibilidad’ y el futuro previsto en los ODS tiene un fuerte compromiso moral y un apoyo factual demostrativo. (p.12-13)

Necesitamos, por tanto, vincular la investigación científica enfocada de alta calidad a esfuerzos renovados inter, multi y transdisciplinarios relevantes a las políticas para el logro de la sostenibilidad global. Los desafíos que enfrentamos hoy demandan un nuevo enfoque de la investigación que sea más integrador, global y orientado a soluciones (UNESCO, 2016, p.14). Así, se torna relevante el monitoreo de datos y rendición de cuentas: se requiere un apoyo fortalecido de los sistemas de observación...Hay una necesidad verdaderamente urgente de levantar información y de la comprensión de los problemas en juego en la región latinoamericana (UNESCO, 2016, p.15-16).

#####

¹¹ Docencia, investigación y proyección social, en esencia. Estas denominaciones varían según el contexto, pero en esencia son las funciones centrales de la universidad en el ámbito global.#

En la actualidad, uno de los rasgos indiscutibles del entorno mundial es la incertidumbre, la constante transformación, la abrumadora cantidad y velocidad de cambios. Para afrontar los desafíos del cambio estructural de América Latina en un contexto y proceso de globalización, se requiere comprender en tiempo real cómo la aceleración del cambio tecnológico y la transformación de los mercados afectan hoy en día a cualquier empresa o sector productivo, dentro de una región o país. Se necesita, por tanto, contar con procesos sistemáticos que suministren información pertinente del entorno en el momento oportuno, para anticipar amenazas y oportunidades y generar una capacidad de respuesta pertinente, veloz y efectiva, Escorsa y Maspons (como se citó en Medina, Becerra y Castaño, 2014, p. 159).

Y es aquí donde la articulación entre la investigación y las agendas legislativas toma mayor valor. Es clave mencionar que aún en nuestra era, por lo menos en América Latina, la investigación sigue siendo un proceso, no exclusiva, pero si prioritariamente concerniente a la Universidad. Por tanto, se hace preciso visualizar las tendencias en materia de Educación Superior. Al respecto, Segretera afirma en UNESCO (2011) que:

Entre las principales tendencias, contribuciones y desafíos en educación superior se encuentran; la masificación, la permanencia, la incorporación de las TIC, la movilidad internacional, inequidad de género, actualización y flexibilidad del currículo, calidad docente y del currículo y particularmente para América Latina, la privatización. Y destaca en adelante que, los cambios en América Latina en los últimos años no han contribuido de manera perceptible a transformaciones progresivas de movilidad social. (p.212)

Como se puede apreciar, diversas temáticas que se enmarcan en las tendencias de la Educación Superior, son materia de interés en los ODS y aspectos preponderantes para el logro de las metas de la Agenda 2030, así cualquier esfuerzo desde la universidad por transformar estos aspectos impactará las metas de la agenda positivamente, pero para ello se requiere de un mejor entendimiento entre los actores, un diálogo más fluido y, sobretodo, proyectos donde confluyan los intereses de todos en el marco de esta agenda mundial. Hay importantes avances desde la inclusión de la Agenda 2030 en los planes de gobierno de los países, sin embargo, para la materialización de estos es fundamental que se dé la articulación entre actores y análisis conjuntos que permitan unificar la visión y acciones como país.

V. CONCLUSIONES

Esta reflexión permite vislumbrar el potencial que existe para generar un mayor impacto en el desarrollo de los países, si se mejora el vínculo entre los investigadores y los coordinadores de las Agendas legislativas, en particular para el logro de los objetivos de la Agenda 2030, pues sus diferencias tradicionalmente han sido notables y esto en muchos casos hace que se dispersen acciones y recursos que retrasan el desarrollo y logro de las metas de los países a nivel mundial.

Es por tanto, indispensable que este entendimiento se dé y que se puedan concebir proyectos conjuntos donde se facilite la transferencia de conocimiento desde la Academia a los sectores gubernamental, privado y a la sociedad en general, como también se pueda asimilar un aprendizaje por parte de la Academia que genere nuevas inquietudes, las cuales siendo objeto de investigación llevarán al planteamiento de nuevos desarrollos, nuevo conocimiento y se aporte cada vez con mayor acierto a las problemáticas de la humanidad. Si bien esto es algo que ya viene sucediendo con mayor énfasis en las últimas décadas, los esfuerzos no han sido suficientes, puesto que las diferencias persisten.

Por otra parte, es claro que los retos que se plantean en la Agenda 2030 no son diferentes a las preocupaciones sobre las que la Academia viene llamando la atención desde sus investigaciones y la misma evolución que la Universidad, como institución ha tenido. Por el contrario, se puede apreciar que ya hay una importante incidencia de la investigación en el diseño de agendas legislativas como esta, más es preciso que los lazos sean fortalecidos y que las instituciones estén en capacidad de asimilar la transferencia de conocimiento en doble vía, para que estos no sean esfuerzos aislados sino una constante que impactará positivamente el desarrollo de la humanidad.

Finalmente se destaca, ante las demandas de los nuevos retos del contexto global: IV revolución industrial, Economía digital, entre otros aspectos, la importancia de mantener una óptica multi y transdisciplinar, lo que refuerza la importancia de la participación de la Academia en estas tendencias, pues es allí donde confluye el conocimiento de las diversas ciencias y disciplinas que se conjugan para llevar a la sociedad cada día a niveles superiores de desarrollo.

VI. FUENTES CONSULTADAS

#

- Baena, P. G. (2009a) Prospectiva por qué y para qué: la historia que muchos no quieren leer. Estudios políticos No. 17. Novena época. Mayo – Agosto de 2009, pp. 109-127. Universidad Autónoma de México. Ciudad de México.
- Carayannis, G.E., et al (2012) The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. Journal of Innovation and Entrepreneurship 1:2. Washington.
- Carrizo, L. (2004). Producción de conocimiento y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática. Cuadernos del CLAEH n.º 89 Montevideo, 2." serie, año 27, 2004-2.Pp. 69-84.
- Carrizo, L. (2014). El conocimiento y la construcción de los problemas de política. Montevideo.
- Castillo, H.L., Lavin, V.J. y Pedraza, N. (2014). La gestión de la triple hélice: fortaleciendo las relaciones entre la universidad, empresa, gobierno. Centro de Innovación y Transferencia del Conocimiento, Universidad Autónoma de Tamaulipas. MULTICIENCIAS, Vol. 14, N° 4, 2014 (438-446). Tamaulipas
- CEPAL (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Serie Estudios y Perspectivas No. 26. Ciudad de México.
- CEPAL (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016) Horizontes 2030 La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. Mayo 23 a 27 de 2016. Ciudad de México.
- CLACSO (2016). Mirada Iberoamericana a las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, Perspectivas comparadas. Colección Grupos de trabajo. Buenos Aires.
- Fundación CIPPEC (2009). Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. v2. Buenos Aires
- Medina, J., Becerra, S., y Castaño, P. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL. No. 129. Santiago de Chile.
- OCDE (2014). Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia: la implementación del buen gobierno. Paris.

- Oszlac, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista REDES 4. Revista de estudios sociales de la ciencia. Centro de Estudios e investigación, Universidad Nacional de Quilmes. Año II, No. 4. Buenos Aires.
- Schröder, P. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann Oficina Regional América Latina. Ciudad de México.
- UNESCO (2011). América Latina y el Caribe: escenarios posibles y políticas sociales. FLACSO. Repensar, vol. 3. Montevideo.
- UNESCO (2016). La Ciencia para el Desarrollo Sostenible - Agenda 2030. Foro Abierto de Ciencias Latinoamérica y el Caribe – CILAC. Montevideo.
- UNESCO (2017) MOOC - Desigualdades en América Latina y el Caribe. Investigación, Políticas y Gestión para las Transformaciones Sociales, que organiza el Programa MOST en asociación con el CLAD. Noviembre de 2017.