

Ciencia y gestión pública. Los trazos de esta relación en el campo de las políticas sociales.

Claudia Daniel (UBA).

Cita:

Claudia Daniel (UBA) (2004). *Ciencia y gestión pública. Los trazos de esta relación en el campo de las políticas sociales. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/40>

Ciencia y gestión pública. Los trazos de esta relación en el campo de las políticas sociales.

Lic. Claudia Daniel (UBA)*

Centro REDES

claudia.daniel@tejasrojas.com.ar

Resumen

En el marco de la pregunta planteada por el II Congreso Nacional de Sociología, ¿Para qué la sociología en la Argentina actual?, el análisis de las instancias de intermediación existentes entre el sistema científico nacional y el sector público aporta ciertos elementos para la reflexión. Desde este ángulo, los programas sociales se constituyen en instancias potenciales de apropiación, uso y aplicación de conocimientos científicos para la resolución de problemáticas sociales.

Las instancias de intermediación son espacios en los que los actores y recursos existentes se vinculan entre sí en un proceso dinámico. Estas interacciones, son tanto formales como informales, y operan en el nivel del diseño, la ejecución, la evaluación y el monitoreo de acciones de intervención social.

El estudio exploratorio aquí presentado se propone analizar la vinculación entre el sector estatal abocado a la definición y aplicación de programas sociales y el sistema científico nacional, en sus distintos actores y expresiones, con el objetivo conocerla y caracterizarla. Dicho análisis se estructura sobre los siguientes ejes: los actores involucrados y sus roles, las modalidades de vinculación y los recursos cognitivos, objeto de esa interacción; por último, el esquema interpretativo a partir y por el cual se desarrollan dichas prácticas. Recuperar el punto de vista de los propios actores supone entender los procesos de vinculación en tanto prácticas significativas, donde se involucran también representaciones sociales que impulsan prácticas y configuran relaciones. Esta reconstrucción se basa en el material recopilado en una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a coordinadores responsables de planes y programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y de Salud, entre noviembre de 2003 y marzo de 2004.

Introducción

Con el objetivo de indagar acerca de la existencia de procesos de vinculación entre el sector público y el científico, se realizaron una serie de entrevistas semi-estructuradas a algunos de los coordinadores responsables de planes y programas

sociales del Ministerio de Desarrollo Social y de Salud, entre los meses de noviembre de 2003 y marzo de 2004.

Los programas nacionales del Ministerio de Desarrollo Social que forman parte de este análisis son: el Fondo Participativo de Inversión Social, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el programa Familias para la Inclusión Social, el FONCAP, el SIEMPRO y el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC). Entre los programas del Ministerio de Salud, se realizaron contactos con representantes de los programas REMEDIAR, PROMIN y VIGIA.

A partir de las entrevistas realizadas en estos ámbitos, se pasó a analizar las interfases entre el sistema científico y la gestión de políticas sociales como objeto de estudio. Dicho análisis se basó en el supuesto teórico de que los responsables de los programas sociales constituyen potenciales usuarios (intermediarios o finales) de conocimiento científico. Esta presunción nos llevó a la hipótesis inicial de que existen *instancias de intermediación* entre el sector público y el científico, basadas en contactos y/o articulaciones cuya intensidad y orientación es posible determinar. A su vez, como hipótesis complementaria, consideramos que ello se traduciría en efectos concretos al nivel de las políticas sociales y en relación con los beneficiarios de los programas.

Las instancias de intermediación pueden ser pensadas como espacios –reales o virtuales– en los que actores y recursos existentes se vinculan entre sí en un proceso dinámico. Esos espacios pueden ser estudiados a través del análisis de las reglamentaciones y recursos que hacen posible esa interacción, buscando “fotografiar” su estructura; aunque, ello nos ubicaría bajo un modelo estático. Sin embargo, también pueden ser indagados en términos de una práctica efectiva y desde una perspectiva procesal que contemple la mirada de los propios actores, como la que aquí se adopta.

I. NIVEL PRÁCTICO

A continuación se presenta un primer nivel de análisis de las experiencias de interacción entre el sector científico y el gubernamental relatadas por los entrevistados, a partir de dos abordajes: 1. Desde la identificación de los actores participantes y sus roles, 2. Desde la óptica de la dinámica o las modalidades de vinculación encontradas; teniendo siempre en cuenta la comparación entre programas sociales.

1. Las interacciones encontradas abarcan una variedad de actores que interactúan de modos diversos. Según los testimonios relevados, los actores involucrados son las universidades (públicas y privadas), los institutos de investigación, las asociaciones científicas y otras instituciones específicas del sistema científico, como el INTA o el INTI. Durante las entrevistas también fueron mencionadas organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organismos internacionales con gran ascendencia en la política social como puede ser la OMS/OPS o UNICEF. Otros órganos de interfase a los que se refirieron como tales los entrevistados fueron ciertas dependencias públicas proveedoras de información y evidencias como el SIEMPRO, en relación con los otros programas sociales o, el CONAPRIS (Comisión Nacional de Programas de Investigación en Salud), que promueve investigación útil para el Ministerio.

En el marco del CENOC, las articulaciones involucran principalmente a las universidades, en su doble interacción, con el Programa y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a las que éste apunta a fortalecer. Las universidades aparecen como complementarias en esta relación, estableciendo un vínculo de transferencia de tecnologías de gestión hacia las OSC y de contribución de conocimientos y saberes hacia el programa (respecto de las OSC como objetos de estudio). Tal fue el caso de estudios sobre voluntariado y sobre capacidad de las OSC para la generación de empleo. Según el entrevistado, el trabajo en conjunto con las universidades se lleva a

cabo sin acuerdo previo y no existen, por lo general, vínculos institucionalizados, excepto convenios puntuales para, por ejemplo, llevar adelante alguna actividad específica, tal como un seminario en una universidad.

En el caso del programa Familias para la Inclusión Social, en el que también existen experiencias de vinculación con universidades, el eje de la triangulación pasó a estar, en algunas ocasiones, en el programa, que actuó de puente entre las universidades y las OSC's y municipios (que son sus beneficiarios) y, en otras, intervino fortaleciendo un vínculo ya existente entre ambos. En estas experiencias en las que la vinculación se dio en un nivel descentralizado, "en terreno", las universidades realizaron acciones de capacitación y asesoramiento en proyectos comunitarios.

En el marco del Plan Manos a la Obra, la vinculación con el actor universitario apunta a incorporar insumos de investigación sobre economía social y desarrollo social. En este sentido, se han mantenido reuniones con un grupo de investigación de FLACSO que trabaja sobre economía social y desarrollo local, en conjunto con cooperativas, fábricas recuperadas, microemprendimientos, etc. El objetivo de la interacción con el grupo es lograr aportes para la gestión y sistematizar los conocimientos que se puedan adquirir en el desarrollo de la misma. Al mismo tiempo, se iniciaron contactos con varias universidades para la formación de una red de capacitadores del Plan.

Por la especificación propia de los objetivos de los programas mencionados, las universidades surgen como los interlocutores exclusivos, dentro del amplio abanico de actores del sistema científico nacional. En este aspecto, un caso de similares características es el del FONCAP, donde las vinculaciones se orientan casi exclusivamente a ciertos actores específicos; ellos son el INTI y el INTA. Estas instituciones cumplen funciones de asistencia técnica y capacitación que resultan complementarias de las prácticas del programa. Las instituciones del sistema científico

mencionadas proveen un doble servicio a microemprendedores, de capacitación, por un lado, y de evaluación y asistencia técnica de proyectos, por el otro, recibiendo el apoyo financiero del FONCAP.

En el caso de programas como REMEDIAR y PROMIN los actores involucrados son más variados. En el campo de las políticas de la salud, tanto las asociaciones científicas (Sociedad Argentina de Pediatría, Obstetricia, Cardiología, etc.) como ciertos organismos internacionales (OMS, OPS, UNICEF) emergen como actores partícipes de instancias de intermediación.

Otro de los actores mencionados son los institutos de investigación, que se relacionan con los programas en función de la producción de conocimientos sobre temáticas específicas o para la realización de mediciones y/o encuestas. En este aspecto, el caso del programa REMEDIAR resulta ilustrativo, pues, en el primer sentido, presenta la experiencia de haberse vinculado con el Instituto de Cambios Climáticos que depende del Instituto Di Tella, con el fin de acceder a conocimientos específicos y, en segundo término, también cuenta con experiencias de trabajo conjunto con el CEOP, del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), en la realización de sondeos y mediciones útiles para el programa.

En general, las citadas son modalidades de interacción en las que los actores aparecen claramente diferenciados y en las que se da un intercambio concreto entre ellos, más allá del mayor o menor grado de formalización del vínculo. Sin embargo, existe otra modalidad, en algún sentido menos explícita, en la que esta identificación y diferenciación de actores no es tan sencilla, pues supone la superposición de los mismos. Hacemos referencia a los casos en que el aporte científico viene dado por el bagaje teórico, conceptual y metodológico del equipo de gestión del programa que procede de la academia o aún mantiene actividades en ella.

En este sentido, encontramos que una de las formas más generalizada de vinculación con el campo académico, reconocida en este ámbito público, existe al nivel de los recursos humanos de los programas (por el perfil profesional requerido). La propia conformación del personal que lleva adelante el programa presenta una doble pertenencia al campo académico y a la gestión pública, ya que ciertos funcionarios dividen su trabajo entre ambas actividades. Esta particularidad fue remarcada en relación con la organización interna del SIEMPRO, que según su responsable, tiene en su plantel personal *“con una pata en cada lado”*, pero también fue mencionado en casi todas las entrevistas (PROMIN, Plan Manos a la Obra, REMEDIAR, FOPAR, VIGIA, Familias para la Inclusión Social). Pese a ello, uno de los entrevistados cumplió en aclarar que *“esa situación particular [de presencia de técnicos con actividad académica] es una cosa distinta a sí las instituciones académicas se relacionan con el programa”*. En este sentido, otro de los entrevistados, señaló que la articulación supone algo más que compartir recursos humanos, pues implica el encuentro de dos organizaciones que se ven obligadas a realizar cambios y adaptaciones. En este sentido, diferenció *“La articulación es articulación, el contacto es contacto. No contemos como articulación lo que es contacto. Lo que es contacto depende mucho de la buena voluntad, está lleno de gente fabulosa en todos lados, que va aportar todo lo que puede. Eso está, eso se hace.”*

Formuladas estas modalidades en términos analíticos, podemos clasificar las instancias de intermediación, desde el ángulo de los actores, en dos grupos según su composición: uno de asociación de la gestión pública con actores colectivos (universidades, institutos, asociaciones) y otro ligado a la presencia de actores individuales (el experto o el profesional con presencia en ambos campos, el académico y el de gestión de políticas sociales). Desde el punto de vista institucional, se observa que la naturaleza del vínculo puede estar dada, entonces: al nivel de la organización

(de la dependencia pública) o en el marco del programa (diseño, ejecución, evaluación). Con esto queremos distinguir formas en que la vinculación es intrínseca a la configuración institucional del programa, de aquellas en que la articulación supone el establecimiento de relaciones con un actor externo y una acción intencional dirigida a dicha vinculación, durante alguna de las etapas de la gestión de las políticas sociales.

En su conjunto, cada uno de los programas presenta distintas experiencias de vinculación en que los actores se combinan de diferente forma. En estas instancias, la universidad aparece en el cumplimiento de tres roles: como proveedora de un servicio al programa (por ejemplo, capacitación o evaluación), transfiriendo una tecnología, en particular, o como productora de conocimientos útiles para la gestión, a través de investigaciones realizadas en su seno. Los institutos de investigación se presentan en esta red de vinculaciones como generadores de insumos de información especializada y/o conocimientos, con una función semejante y ligada con las universidades. En cambio, las asociaciones científicas –si bien también aparecen en el rol de contribuidoras de conocimientos– tienen la peculiaridad de estar presentes en espacios como los consejos asesores, con una participación diferente durante la gestión del programa.

En este marco de referencias a acciones o tareas específicas, es importante agregar al análisis la agencia pública, en su rol efectivo, identificando los tipos de intervención concreta que cada programa ha realizado en dirección al establecimiento de puentes con el sistema científico nacional.

El CENOC, FONCAP, VIGIA y REMEDIAR promovieron y apoyaron investigaciones sobre problemas específicos de su campo, aunque, según algunos de los informantes clave consultados, resulta difícil establecer en que medida éstas llegaron a influir en la gestión. Otro tipo de accionar se desarrolla al nivel de los contactos que se promueven a través de consultas precisas a universidades y/o

cátedras, pero sobre todo con especialistas, nacionales y extranjeros. La experiencia de la consulta a la figura del experto fue remarcada por los entrevistados en el SIEMPRO y el PROMIN. En el caso de los planes Manos a la Obra, Familias para la Inclusión Social y REMEDIAR, los contactos con grupos de universidades o cátedras también se promovieron con objetivos de capacitación y transferencia de conocimientos. Por otro lado, el FONCAP implementó un plan progresivo de asociación con instituciones del sistema científico para el trabajo conjunto. La contratación de servicios específicos de las universidades y/o centros de investigación se realizó en el SIEMPRO, el plan Manos a la Obra y el programa REMEDIAR. Este último, realizó en varias ocasiones convocatorias a centros académicos para la discusión de problemáticas puntuales.

En este sentido, es de destacar la experiencia abierta recientemente en el marco del programa FOPAR. Según nos contó nuestro informante, se empezó *"a trabajar con Ciencia y Técnica en la posibilidad de la aplicación de tecnologías sustentables, energías sustentables, fundamentalmente, solares"* para su aplicación en los comedores comunitarios que financia el programa. En el marco de nuestro relevamiento, este constituye el único ejemplo de potencial transferencia de I+D por parte de un actor del sistema científico (el Área de Proyectos Estratégicos de Ciencia y Tecnología) a una agencia gubernamental del Ministerio de Desarrollo Social. Esta articulación, que *"surge de una propuesta de Ciencia y Tecnología"* y que, *"por ahora, consiste en reuniones para iniciar el trabajo conjunto"*, no se halla exenta de desafíos y dificultades, que los protagonistas remarcaron durante la entrevista, pero apoyados en la convicción de la utilidad y potencialidad de este tipo de articulaciones.

2. Por otro lado, en relación con la dinámica de la vinculación, en general, las entrevistas expresan un intercambio no sistemático, pero fluido. En síntesis, las

modalidades de interacción pueden ser agrupadas, básicamente, en tres: a. Incorporación al equipo; b. Consultoría o asistencia técnica externa; c. Conformación de la Comisión Asesora; siendo el segundo caso el más frecuente, junto con los contactos informales. Respecto de estos vínculos informales, en el VIGIA, por ejemplo, se señaló que *"eso es constante; constante de todos los días (...) es siempre a demanda del Ministerio, frente a un problema concreto. La mayoría de los casos son así"*.

Si bien las vinculaciones suelen tener un alto grado de informalidad, en casos puntuales quedan materializados en eventos (congresos, seminarios, reuniones) y/o convenios, sin llegar a constituirse en una red permanente de trabajo articulado (Tabla 2). La dinámica de la interacción, entendiendo por ella los ritmos y las formas que el proceso de vinculación adopta, puede ser analizada en virtud de las escalas que se muestran en la Tabla 1.

La primera fila de la tabla hace referencia a una interacción irregular, basada en contactos por conocimiento personal o profesional, muchas veces relacionado con consultas puntuales que surgen durante la propia gestión del programa. El segundo escalón supone un mayor grado de regularidad del vínculo, pero atado a un trabajo puntual, con un objetivo definido, que consiste en una tarea cuya realización marcará el inicio y el final de la articulación. El tercero se diferencia del anterior en la medida en que supone una interacción que es continua y va más allá del cierre de un proyecto en particular o una etapa precisa del programa. Los testimonios recolectados se mueven entre el primer y segundo escalón de la escala.

Tabla 1**Tabla 2**

Frecuencia	Materialización del vínculo
------------	-----------------------------

Contactos ocasionales	En eventos (congresos, seminarios, reuniones)
Contactos regulares durante el proyecto	En convenios
Actividades en red sobre una base permanente	En una red permanente de trabajo articulado

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, los procesos de vinculación pueden ser diferenciados según se originen desde la oferta de conocimiento (son los actores del sistema científico los promotores iniciales de la vinculación) o desde la demanda (es la agencia gubernamental la que articula el requerimiento que dispara la articulación). Cada uno de los procesos identificados a través de las entrevistas, como unidades de análisis discretas, podrían ser diferenciados a partir de esta distinción dicotómica.ⁱ

Por último, la dinámica de la interacción involucra, además de actores y relaciones, recursos cognitivos que entran en juego y un producto que constituye el objeto de esa interacción (en tanto transferencia de conocimiento). Del análisis de las entrevistas surge que el tipo de información involucrada no tiene el mismo carácter en todos los casos. En este sentido, a través de las experiencias relatadas, es posible categorizar los distintos objetos de transferencia; ellos pueden ser: a. Resultados de investigación científica (como realizaciones *ad-hoc* y producción de conocimiento reciente) b. Conocimiento disponible (definido como aquellos saberes difundidos en un campo y materializado en el stock de conocimiento presente en la bibliografía) c. Metodologías de trabajo (estrategias, procedimientos, formas de categorización, etc. que son propias de la práctica científica) d. Información especializada (es decir, datos precisos, información técnica, estimaciones).

En relación con esto último, los sistemas de información, en el ámbito ministerial, desempeñan un papel central en la articulación entre el sistema científico y las políticas sociales, ya que sus objetivos son promotores del acercamiento al sistema científico e involucran modos de acción semejantes a los de dichos actores. Este es el caso del VIGIA, en el Ministerio de Salud, que *"apunta al fortalecimiento, por un lado, de lo que sería un sistema nacional de vigilancia, vigilancia definida como información para la acción, (...) y sobre todo modernización del sistema"* y el SIEMPRO, en el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene como propósito principal *"generar insumos para políticas sociales, (...) [y] diagnósticos sociales por provincias".ⁱⁱ* Estos objetivos y las características de ambos programas dan marco a un tipo de actividad más asociada a la académica. En este ámbito, los contactos son recíprocos, las contribuciones son mutuas y con un alto grado de informalidad. En este sentido, el SIEMPRO es uno de los programas sociales en el que las vías de comunicación se presentan como más fluidas. Ello se ve fortalecido, además, por la participación de agencias gubernamentales como esta en las redes de divulgación científica.

II. NIVEL PERCEPTIVO

Junto a los elementos objetivos que se hallan presente en las diversas formas de la vinculación, entran en juego también una serie de ideas, valores, puntos de vista e intereses de los actores involucrados en el proceso. Los procesos de articulación son también prácticas significativas, donde están implicadas representaciones sociales, que se construyen sobre las experiencias de los agentes, pero también sobre sus intereses, deseos y aspiraciones.

Partimos de la idea de que la existencia efectiva de una articulación supone un trasfondo significativo común (cierto acuerdo de sentido) entre los actores involucrados, pero que ello no *predefine* una forma única en que la articulación es pensada, ni las

modalidades que ella adopta, sino que ambos elementos (representación y práctica) están en constante configuración a partir de las prácticas discursivas y extra-discursivas de los actores. La indagación del sentido que los actores imputan a sus prácticas de vinculación da cuenta de una variedad de puntos de vista, “encontrándose” y “desencontrándose” en un mismo campo.

Aún cuando nuestras referencias remiten sólo a uno de los actores involucrados (el gubernamental), la comparación entre testimonios o la variedad de significados al interior de cada uno de estos discursos particulares, muestra matices interesantes de resaltar.

En el marco de este proyecto de investigación, el estudio de los significados que los actores otorgan se hace relevante en la medida en que estas representaciones impulsan prácticas, contribuyen a definir las relaciones con los otros y proporcionan un esquema colectivo de interpretación de las experiencias individuales. Es ese esquema de interpretación el que se apunta a revelar en el siguiente análisis, buceando en el relato de las experiencias de los entrevistados. La caracterización de este esquema interpretativo se presenta a continuación a través de una serie de dimensiones:

1. la representación de la articulación que subyace en el discurso;
2. la construcción de la noción de utilidad de la vinculación;
3. la percepción respecto de la potencialidad de estos vínculos y de sus dificultades;
4. y, finalmente, las razones, motivaciones y disparadores de la interacción.

Comencemos por este último punto.

En un contexto en el que la vinculación no es una exigencia regulada o formalizada desde la “alta gestión” de las políticas sociales, es importante analizar los elementos que impulsan procesos de articulación con el sector científico. Estos elementos pueden ser identificados en el discurso de los entrevistados con los motivos

a los que ellos apelan para explicar el inicio de una experiencia de articulación o las justificaciones que aducen. Estas razones se inscriben en 3 niveles: 1) Práctico o de Gestión, 2) Institucional y 3) Valorativo.

En el primer nivel, fueron agrupadas una serie de motivaciones relacionadas con necesidades prácticas (de insumos, de recursos, de información) como elementos puntuales que surgen en el transcurso de la gestión. Algunos ejemplos son los siguientes: *"Necesitábamos cargar datos y existía un centro"; "Hay equipos de asistencia técnica, pero están desbordados. De allí la necesidad de incluir también a universidades y otras organizaciones (...) que brinden estos servicios..."*.

En el segundo nivel, las argumentaciones apuntan al hecho de que si bien la exigencia de vinculación no está formalizada, las propias características del programa hacen necesario e ineludible el contacto. Uno de los entrevistados señaló que *"Por el tipo de actividad, necesitamos consultores que no sean simplemente operativos, sino que tengan roles también conceptuales"*. Esta cuestión también se expresa en otra de sus frases: *"es un tema más sustantivo (...) es como los [programas] alimentarios y los nutricionistas. Digamos, un programa alimentario que no tenga contacto con los nutricionistas algo mal va a hacer"*.

En tercer término, podemos establecer un nivel valorativo, ya que emerge de las entrevistas una justificación apoyada en la estimación positiva del vínculo por sí mismo: *"nos parece que es muy pertinente que en esa transferencia de tecnología esté presente la Universidad"*. El respaldo científico de la acción aparece como un valor en sí mismo.

El relato de las experiencias de los entrevistados supone también una serie de supuestos y concepciones acerca del significado de las articulaciones que se hallan más o menos explícitos. Estas representaciones conforman el marco de sentido en el que las vinculaciones toman lugar. El contenido significativo orientará la acción,

convirtiéndose en insumo de la racionalidad de la agencia gubernamental en el campo de las políticas sociales.

Entonces, ¿Cuál es el sentido que los entrevistados depositan en la noción de articulación? Fundamentalmente, una noción parece atravesar los distintos testimonios: la concepción de la articulación como un “intercambio”, una comunicación fluida, una relación *“muy de ida y vuelta”*, que implica *“hacer aportes a la gestión y viceversa”*. En este sentido, uno de los testimonios señala que *“hay vías de comunicación; no es la situación en donde el sector académico está por un lado y el de las políticas sociales va por el otro. Por un lado, porque hay gente que tiene una pata en cada uno de los ámbitos. Por el otro, porque existen mecanismos y hay una valorización. Digamos... no se piensan que son los académicos y acá, cada uno, somos los efectores”*.

En el marco de este intercambio, la universidad, por ejemplo, fue señalada como un actor complementario en tanto apoyo y fortalecimiento de las propias actividades de algunos de los organismos y programas. Bajo este aspecto de complementariedad, la vinculación es pensada en términos de la *“asociación con”*, el trabajo conjunto, *“en una sinergia, de poca escala, pero interesante”*.

Otro de los entrevistados utilizó la figura del diálogo como representación del intercambio, lo que supone un trasfondo compartido entre las partes que se encuentran, pero implica también la posibilidad de “malentendidos”, dificultades de traducción o incompatibilidad de lenguajes que este mismo entrevistado señaló como obstáculo. En esta misma línea, otro de los testimonios indicó: *“La articulación es cambio de los dos, cambio y adaptaciones para algo de mediano, largo plazo, con impacto sobre el corto, siempre.”*

En este sentido, es posible trazar un arco desde representaciones de la articulación que suponen una dinámica de mayor armonía, de características aceptadas, a aquellas que involucran el desencuentro, la discrepancia, inclusive el conflicto. El

relato de una de las experiencias es ejemplificador de este último aspecto: en el transcurso de un proceso de vinculación entre el CENOC, las universidades y ciertas organizaciones de la sociedad civil, con el tiempo *"empieza a aparecer como cierta disputa y temor entre estos actores que estarían compitiendo por la posibilidad de transferir tecnología. ¿Quién está en mejores condiciones de transferir tecnología la universidad o algunas de estas ONG's que han venido hace 25 y 30 años perfeccionándose en métodos y técnicas de intervención en temas de pobreza?"*

Pese a ello, y en general, los testimonios comparten la imagen de dos sectores que se encuentran; aunque este encuentro que se plantea en relación con el sector académico no necesariamente supone un intercambio simétrico. La relación adopta características de mayor unidireccionalidad cuando afecta a actores específicos, incorporados a la vinculación por su *expertise* y su papel en la producción de información especializada, como son los organismos internacionales. Esta representación de la articulación no abandona la idea de interrelación, pero sí la de intercambio recíproco, en algún sentido *simétrico*, pues implica la influencia de un actor sobre el otro. Ello fue expresado por uno de los entrevistados en términos de que *"la ascendencia técnica de la OMS y la OPS es muy fuerte"* en el área de las políticas de salud.

En algunos de los casos, la interrelación se presenta como un vínculo *"muy fuerte con el sector académico"*, en donde la fortaleza no se apoya en un basamento institucional formalizado, sino que se identifica con el mantenimiento del vínculo en el tiempo por la propia práctica cotidiana de los agentes, basada en contactos informales. Sin embargo, junto a esta concepción de carácter procesual, constante, en la que la articulación se acerca más a un flujo, convive una definición de la articulación que la identifica de manera sincrónica, como un corte, al radicarse en un evento concreto. Esta representación se expresa en los discursos que apelan a la existencia de

congresos, ateneos, presentaciones, seminarios, donde se invita especialmente a gente del ámbito académico, como instancias puntuales de intermediación. La transferencia de conocimientos pasa, en estas instancias, por la constitución intencionada de un espacio en común (*"del grupo de personas, cada una va aportando, además de sus conocimientos, literatura..."*) y la circulación de actores y conocimientos (*"la bibliografía del momento se va intercambiando"*).

Por otra parte, de las entrevistas surge también una concepción más intangible de la vinculación, que supone ubicar las articulaciones no en interacciones concretas sino en el campo de las ideas, quedando definida en términos de compartir saberes, perspectivas, paradigmas (*"hay un conjunto de conocimientos que están dando vuelta"*). En este caso, el acento está puesto en que aún desde el lugar de la gestión *"se participa en una corriente de ideas respecto de las políticas sociales que está en las universidades"* y ese lazo conceptual (mantenido a través de discusiones y el conocimiento de la bibliografía) implica una instancia de interfaz subyacente que no puede ser desestimada.

Esta imagen está relacionada con lo que denominamos una concepción auto referenciada de la articulación, interna al programa u organismo, que –como ya fue señalado– se afirma sobre la presencia de personal experto o de formación académica en el equipo de gestión. En este sentido, uno de los entrevistados señala: *"es difícil definir una frontera entre lo que es sector académico y lo que es sector de gobierno"*, pues la participación simultánea en ambas actividades supone el traslado continuo de conocimientos y saberes entre los campos. En este sentido, otro de los entrevistados manifiesta que en el ámbito de las políticas sociales *"los conocimientos vienen a través de personas, más que de sistemas o de productos."*

Por otro lado, cabe señalar que en algunos de los testimonios recolectados la articulación también se imprime sobre un esquema de medios y fines, bajo una

referencia de corte instrumental o utilitario. De este modo, la articulación se identifica con la transmisión de saberes para su aplicación práctica en la gestión y la resolución de problemas concretos.

Sin embargo, consideramos que la noción de utilidad de las prácticas de vinculación también puede ser vista como objeto de la producción de sentido de los actores involucrados. Es decir, desde nuestra perspectiva, la utilidad de las prácticas no es una característica intrínseca a las mismas, sino que tiene que ver con el resultado de una producción colectiva de sentido, que va acompañado de un reconocimiento general y compartido. En esta dirección, es posible establecer tres aspectos de la utilidad que se manifiestan en las entrevistas: una utilidad teórica, otra práctica y una tercera, de carácter simbólico.

La primera refiere a que la relación con la comunidad científica y el contacto con el conocimiento disponible *"Nos da una perspectiva distinta, nos ordena..."*, sirve para ser parte de las *"distintas corrientes"* y *"discusiones [que] están dentro del ámbito académico"* y abrir cauces de acción innovadores. En relación con el segundo tipo, cabe citar el uso de los conocimientos y el respaldo científico en procesos específicos de la gestión de las políticas, como los de licitación del PROMIN. En este sentido, la vinculación con la academia o el experto es útil al proceso de ejecución del programa. En último término, el discurso científico aparece como fuente de apoyo y legitimación de la gestión pública. En el programa REMEDIAR, por ejemplo, la imposición de un modelo científico como justificación de decisiones y definiciones de políticas actuó como fuente de legitimidad y aceptación, y *"no se discutió más (...). Cuando nosotros empezamos (...) mostramos un modelo científico para establecer [qué medicamentos se incluyen en el botiquín]... Y no hubo ninguna discusión"*. En este sentido, la articulación sirve en términos de legitimación simbólica.

Por otro lado, la visión de los actores entrevistados involucra valoraciones positivas y negativas que podemos sistematizar en términos de:

- 1) referencias acerca de la potencialidad de los vínculos entre comunidad científica y sector público, por un lado, y
- 2) la identificación –de modo directo o indirecto– de los núcleos problemáticos u obstaculizadores de dicha relación, por el otro.

En el primer aspecto, tiende a ser compartida la concepción de que poder integrar gestión pública y academia *"es bastante interesante [por] los aportes que se pueden hacer"*. Entre las miradas más optimistas, cabe citar el testimonio de un funcionario que opina que: *"Esto no tiene frenos, podría llegar a ser un matrimonio perfecto, podría haber una administración hasta te diría positivista de la salud, en el sentido del modelo de ingeniería sanitaria perfecta. Ahora, tiene que haber mucha predisposición desde acá, hay que sacarlo de la politik para llevarlo a la polis, hay que sacar la disputa de poder del asunto, y pensar la salud no como un ámbito o una arena sino como una posibilidad de transformar instrumentalmente la sociedad"*.

Desde una óptica diferente, otro de los funcionarios señaló: *"La asociación es complicada, necesaria, útil, sí. Pero no es una cosa que vayamos a arreglar los que tenemos a cargo un programa, ni los que tienen a cargo una investigación, ni los que tienen a cargo un pedacito del CONICET. Para eso nosotros tenemos que cambiar. Tienen que haber adaptaciones. El sistema nos estimula para vincularse, hay muchas voluntades y muchas necesidades; ahora, requiere de adaptación."*

Por último, los nudos problemáticos identificados pueden ser agrupados entre los siguientes:

- **La cuestión de la temporalidad**; los tiempos diferenciales entre la investigación científica, con procesos de largo plazo, y la urgencia de las políticas sociales que requieren de una utilización y aplicación práctica inmediata. Este aspecto

fue mencionado por uno de los entrevistados en términos de la necesidad de que *“las articulaciones tengan resultados tangibles y rápidos... La necesidad de que cuando uno tiene una política pública, en general, la pone en marcha más o menos rápida, buscando resultados contundentes...”*. Otro de los entrevistados hizo referencias al tema en términos de *“incompatibilidades de agenda”*; y agregó que entre *“los tiempos de uno y los tiempos de otro, nunca hay confluencia...”*.

- **La distancia entre las características de las prácticas**; ello hace referencia a la disparidad que algunos de los entrevistados encuentran entre las acciones y los contextos organizacionales de la gestión de las políticas sociales y los del campo científico.

En relación con las prácticas, un funcionario se refirió a esa brecha señalando que: *“de la investigación perdés un montón de cosas. No es que hacés un diagnóstico equivocado. Por ahí, hacés un diagnóstico muy sistematizado, pero perdés las cuestiones concretas y cotidianas que tienen que ver con cuáles son los obstáculos o las imposibilidades y, además, cómo se va haciendo el entramado social y el funcionamiento de los actores y eso en la investigación vos no lo ves. Lo cierto también es que en la gestión y todo lo que es la vorágine (...) nunca te sentás ni a sistematizar todo eso, ni a pensarlo ni darle una vuelta”*. Esta distancia también fue indicada por otro de los informantes, en diferentes palabras: *“Lo que produce el sistema Ciencia y Tecnología son pequeñas cantidades de gran calidad en lugares puntuales. Los servicios sociales producen gran cantidad de calidades menores, pero que cubren necesidades inmediatas. Son dos paradigmas distintos, no sé si paradigmas es la palabra, pero son dos esquemas distintos.”*

Para otro de los entrevistados, sin embargo, la distancia no pasa tanto por una modalidad de trabajo, sino que *“las burocracias son diferentes (...) desde el lugar teórico, son universos, objetivos, metas diferentes...”*. Además, opinó *“Yo no se si*

divorcio, porque nunca hubo unión... son como estamentos separados, cerrados en sus propias visiones. Cuesta mucho que cada uno comprenda la dinámica del otro". En esta misma línea de crítica institucional, y asociada a la cuestión de la temporalidad ya referida, otro de los funcionarios señaló: "Uno se enfrenta siempre, al trabajar con universidades, con el severo problema de la burocracia de la universidad que es muy lenta, muy lenta; los sistemas de transferencia monetaria de las universidades son muy difíciles, muy difíciles".

- **Los "ruidos" en la comunicación** y las dificultades en la transmisión del conocimiento; aquí el acento está puesto en *"una cuestión de discursos (...) con pocos elementos comunes"*, ya sea en la interacción actor científico/sector público, como en la relación directa del primero con el beneficiario de las políticas sociales. En este sentido, uno de los entrevistados remarcó que a la universidad *"no le entienden nada"* y que no se pueden soslayar ciertas dificultades de traducción, de vocabulario, de trato de los actores. Pero, además, agregó que existe una especie de desfase o *"inadecuación de los conocimientos y tecnologías que la universidad le podía transferir (...)* La universidad puede facilitar avance tecnológico en cuestiones específicas, pero padece debilidades en términos de conocimiento y reconocimiento de fenómenos sociales nuevos, poco estructurados. (...) La universidad no logra flexibilizar lo suficiente el modo de intervenir".

Sin embargo, esta dificultad de comunicación también fue señalada en el sentido inverso. Uno de los entrevistados remarcó la escasa presencia de interlocutores en el campo de la gestión pública capaces de hacer esta comunicación más fluida: *"El ministerio (...) no tiene cuerpos técnicos, con lo cual no tiene interlocutores para el ámbito académico"*.

- **El bajo nivel de visibilidad de la oferta científica;** esto se expresa claramente en el siguiente testimonio de uno de los entrevistados: *"Hay un problema*

(...) de comunicación y de –entre comillas– marketing del sistema científico, de poder explicar qué hacen y qué servicios puede ofrecer, que menú de opciones tiene, que banco de datos tiene como insumo...” El obstáculo radica aquí en el hecho de que los potenciales demandantes de conocimientos desde la gestión pública desconocen dicha oferta, mientras que ésta tampoco se pone en situación de disponibilidad. “No sé que ni que proyectos de investigación podrían ser insumos de trabajos para [nosotros]... o para el conjunto de la política social”, señaló el funcionario.

Sin embargo, al déficit de conocimientos respecto de lo producido por el sistema científico nacional, se agrega un tema de incompatibilidad en cuanto a la amplitud de los campos de aplicación: “Y ahí también vamos al problema del tamaño. Nosotros tenemos (...) que llegar (...) a nivel nacional, con un costo territorial y logístico muy alto. Quiénes tienen dentro del sistema de Ciencia y Tecnología capacidad para diseñar y transmitir sistemas de tecnología de gestión adecuados para este tipo de organizaciones ¿tienen capacidad a su vez para hacer una reproducción de todo eso a un nivel de 4000 unidades, en todo el país? Hay un problema también de escalonamiento. El desarrollo científico-tecnológico tiene escala siempre de planta piloto y nosotros estamos en escala industrial. (...) Entonces, hay desfases, no solamente que no conocemos del todo”.

- **El escaso grado de legitimidad** otorgado aún a este tipo de vínculos, sobre todo en el campo de las ciencias sociales. En este sentido, vuelve a ser representativo el comentario de un entrevistado: “Creo que hay un problema en el diseño de la política pública desde el punto cero. Me parece que hay poco grado (...) de valorización del aporte que podría venir del sistema científico a la política que alguien está diseñando”.

- **La falta de proyección a largo plazo en el área de las políticas sociales;**
 “La posibilidad de sostener políticas institucionales mas allá de las modificaciones de la

administración es el gran problema que tenemos". Este problema es identificado en función de la concepción de que la articulación con el sector científico "es estratégica, entra en el terreno de lo estratégico, no de lo táctico, no de lo que nosotros podamos hacer con un centro de investigación en particular.(...) Es muy difícil que la articulación se de desde abajo".

- La necesidad de una conducción central que promueva y sostenga los vínculos; este tema fue referido indirectamente por dos de los entrevistados. En una primera instancia, en oposición a lo que uno de ellos considera como la situación actual de los programas, donde las articulaciones aparecen como frecuentes: *"Sería muy distinto que todos los gestores de políticas sean personas sin ningún contacto con el mundo académico. Ahí sí habría un abismo... una dificultad y habría necesidad de mecanismos formales".* En el otro caso, señalándolo como una cuestión política: *"Si es una elite la que se hace cargo del área sanitaria con más arraigo en el área académica, sin ninguna duda va a haber mucha más comunicación con el área académica; y si viene del área política, de los gobernadores o presidentes, es casi imposible decir, [porque] ellos lo ven desde otra perspectiva".* Sin embargo, en general, es compartida la percepción que agrega otro de nuestros informantes: *"me da la sensación que está cambiando un poco. Pero van a pasar muchos años y hacen falta políticas serias y cambios estructurales dentro del ministerio..."*

CONCLUSIONES

En primer término, es importante aclarar que el estudio presentado se basó en el punto de vista de los actores, comprometiendo que éstos imprimieran en el análisis cierta concepción acerca de lo que ellos consideran como conocimiento científico. En este sentido, pudimos observar que la noción de conocimiento científico que los

entrevistados imputaban al momento de ser interpelados sobre las formas y los contenidos de la interacción con el sistema, se definía en oposición al sentido común, pero abarcaba también otros conocimientos no estrictamente científicos. A su vez, se alejaba de una identificación plena con uno de sus productores legítimos tradicionales, la academia.

En términos generales, en el discurso de los entrevistados la noción de conocimiento científico no quedaba necesariamente ligada a un conocimiento proveniente de una institución reconocida como perteneciente al sistema científico, sino también incorporaba otras fuentes de conocimiento, como el saber profesional y el experto, en tanto ellas dispusieran de cierta credibilidad y legitimidad. En este sentido, la noción de conocimiento científico que pudimos entrever remitía a un “conocimiento certificado”, abarcando una gama algo más amplia de saberes que el conocimiento científico propiamente dicho. Al mismo tiempo, esto era acompañado por una sobrevaloración de la ciencia que se presentó en este grupo como expresión de la compartida por la sociedad en general.

A partir del análisis realizado sobre los procesos de vinculación entre el sector público y el científico en el campo de los programas sociales y de acuerdo a la propia perspectiva de los entrevistados, es posible señalar que este tipo de interacciones se encuentra hoy en un proceso ascendente, que va adquiriendo mayor fluidez en el marco de una reconocida importancia por parte de los actores involucrados. Según se ha constatado, la promoción de este tipo de vinculaciones parte de ambos sectores, tanto del de gestión de políticas sociales como del científico. De allí, que podamos inferir que existe cierta tendencia al acercamiento entre ellos, basada en el reconocimiento de la relevancia de este tipo de vínculos y en la acumulación de saberes y experiencias en este tipo de acciones.

Parecería, al mismo tiempo, que este incremento futuro de los vínculos estaría ligado a dos factores, la profesionalización de los cuerpos de gestión y la dirección estratégica de las políticas sociales. Al menos, así lo dejan entrever implícitamente varios de los testimonios recolectados que aseguran que el fortalecimiento de este tipo de vínculos excede los esfuerzos que se puedan hacer en programas puntuales, a través de voluntades singulares o cátedras o grupos de investigación específicos. *“Articular esos dos esquemas, que es absolutamente necesario, depende de decisiones más grandes, de encarar programas de articulaciones en serio”.*

Por otro lado, las experiencias de articulación conocidas a través de las entrevistas, nos permiten arribar a ciertas conclusiones respecto de las características que adopta esta práctica:

- se ve influenciada por las lógicas y modos de trabajo de los actores involucrados, e incluso se modifica de acuerdo a las funciones que estos mismos ejercen en el proceso;
- la informalidad de los vínculos es lo más característico;
- no alcanza a instituirse en una red de trabajo articulado, sino que se queda, fundamentalmente, en contactos de menor o mayor regularidad y trayectoria en el tiempo, según el caso;
- los resultados efectivos de los procesos de articulación no redundan necesariamente en una aplicación exitosa.

A su vez, podemos establecer que los procesos de vinculación no responden a un modelo lineal sino interactivo, donde se da una interdependencia de los elementos involucrados (actores, roles, recursos cognitivos, esquemas interpretativos). Los procesos de producción del conocimiento, de mediación y aplicación se influyen unos a otros.

Al mismo tiempo, observamos que en términos de los recursos cognitivos que aparecen involucrados en el proceso de vinculación, los insumos provenientes del sistema científico abarcan, siguiendo la distinción de la OCDEⁱⁱⁱ, desde el conocimiento explícito (o codificado) al implícito (o *know how*); este último, presente en la modalidad de vinculación interior a la propia configuración institucional del programa, basada en la presencia de personal experto o de formación académica en el equipo de gestión. En relación con el conocimiento explícito (o “envasado”), sin embargo, son excepcionales los casos de transferencia de I+D.

Por otro lado, la reconstrucción de la perspectiva de los actores nos permitió definir una propuesta o modelo conceptual que abarca los modos en que la articulación es pensada. Sobre el trazado de 3 ejes conceptuales, es posible ubicar las distintas perspectivas o concepciones encontradas acerca de la articulación. El primer eje se halla, fundamentalmente, al nivel de los actores, pues confronta el reconocimiento de la articulación en términos de ser parte de una misma comunidad, donde se hace difícil distinguir o separar los actores del proceso y en la que se desdibuja su pertenencia institucional, con la idea de vinculación como el encuentro e interacción con un actor externo a la gestión. El segundo eje, sin ser opuesto al primero, sino complementario del mismo, pone el acento en la orientación que adopta la interacción, desde concepciones más lineales hacia las interactivas. Por último, el eje 3 subraya el carácter funcional o conflictivo de los vínculos, incorporando implícitamente la cuestión de las relaciones de poder que se hacen presente en todo proceso de interacción.

Concepción de la articulación: esquemas polares

Eje 1

Una comunidad de ideas/perspectivas	←→	Encuentro de sectores
-------------------------------------	----	-----------------------

Auto referenciada	←→	Complementariedad
-------------------	----	-------------------

Eje 2

Unidireccional	←→	Intercambio
----------------	----	-------------

Ascendencia (influencia)	←→	Producción conjunta de Conocimientos
--------------------------	----	--------------------------------------

Eje 3

Armónica (diálogo)	←→	Conflictiva (disputas)
--------------------	----	------------------------

Finalmente, resulta interesante señalar que, en este grupo de entrevistados que comparte la condición de ser o haber sido funcionario responsable de programas sociales, no encontramos uniformidad en las opiniones, valoraciones y perspectivas sobre las potencialidades de articulación futura entre los campos. Las opiniones recolectadas no respondieron necesariamente a un mismo posicionamiento, es decir, no todos los entrevistados se “ubicaron” en el mismo lugar a la hora de desarrollar su punto de vista. Esto nos permitió observar la mirada que se construye desde la gestión pública sobre el sistema científico, pero también tener algún indicio acerca de la mirada de la academia sobre la gestión.

Pese a las diferencias y críticas cruzadas, constituye un denominador común la identificación de la necesidad de políticas serias y cambios estructurales que contribuyan a generar una mayor sinergia entre los sectores. Para ello, *“Tendríamos que tener todo un sistema de administración de la articulación (...), que posiblemente haya que hacerlo (...). Nos tenemos que adaptar todos.”*

* Licenciada en sociología (UBA) y docente (UBA). Integrante del grupo de investigación: *El impacto social de la ciencia y la tecnología. Conceptualización y estrategias para su medición* (REDES - CONICET), coordinado por María Elina Estébanez y dirigido por Mario Albornoz.

ⁱ A los fines de este análisis, sólo cabe señalar ejemplos ilustrativos de cada uno, como el caso de un grupo de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) que se acercó al Plan Manos a la Obra para llevar adelante planes de capacitación y asistencia técnica. En el caso de procesos promovidos desde la demanda, cabe citar las convocatorias realizadas en el marco del programa REMEDIAR, a los especialistas de medicamentos de todas las provincias, en una ocasión, y a centros académicos, en otra, para tener previsiones sobre necesidades emergentes ante posibles catástrofes climáticas.

ⁱⁱ El subrayado es nuestro.

ⁱⁱⁱ OECD. “*Knowledge Management in the Learning Society*”, Centre for Educational Research and Innovation. Organization for Economic Co-operation and Development, 2000.