

ENFOQUES Y REDES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN COSTA RICA

AUTOR

Dr. Rafael Evelio Granados Carvajal

Investigador de la Universidad de Costa Rica. Proyecto de investigación Red Iberoamericana sobre el Uso del Conocimiento Científico. rafa-grana@gmail.com.

I. *Introducción*

Este artículo pretende ser un aporte a la discusión en relación con los enfoques más comunes acerca del diseño, formulación y gestión de las políticas públicas de Ciencia y Tecnología. Asimismo, procura explorar las redes de actores estratégicos que predominan en tales procesos. Es un primer intento por parte del autor para hacer un análisis crítico de cuál debe ser la orientación a seguir por los formuladores de políticas, tanto en este como en otros campos que pretenden cohesión social y gobernanza.

Se debe considerar que recientemente se ha llegado a la conclusión que pocos filósofos, politólogos, economistas y otros tratadistas se han dedicado a escribir sobre el ejercicio de la elaboración de políticas públicas. De modo que este es un tema poco tratado, aún cuando el interés en el campo es central para comprender el proceso de gestión de las políticas. En especial, parece que en Ciencia y Tecnología hay poco análisis, y que este queda en manos de un grupo de científicos y especialistas con pocas interrelaciones con otros actores sociales que también tiene perspectivas y visiones sobre estos temas.

En este artículo se exponen los enfoques más tradicionales de políticas públicas y se presenta el caso de Costa Rica, con el afán de avanzar hacia una perspectiva que permita –tal cual se indicó– mayor cohesión social y gobernanza. Sobre todo porque las políticas públicas surgen de presiones y oportunidades, no de una forma ordenada y planificada para alcanzar el interés general. La formulación es un proceso complejo, sin principio claro, y los límites son un tanto inciertos. Las políticas surgen de una red compleja de relaciones entre actores estratégicos, donde algunos se desesperan por buscar culpables y otros no se explican quién es el responsable directo.

En diferentes momentos y espacios se han seguido diferentes ejercicios para el diseño de las políticas públicas, de ahí que se pueden clarificar más como modelos orientadores en un afán de encontrar la representación ideal para el estudio de las mismas. Esto puede ayudarnos a comprender cuál fue el seguido en Costa Rica, o si ha surgido una nueva forma de tratar el tema en esta joven democracia.

Bajo este marco se presentan a continuación algunos modelos, de manera que se reconocen las diferencias entre los enfoques más importantes y se analizan rápidamente algunas limitaciones para la regulación y participación ciudadana en los procesos de gestión de las políticas públicas. Para profundizar es conveniente plantear en cada caso algunas preguntas: ¿qué se formula?, ¿cómo se formula?, ¿quién lo formula?, ¿para qué se formula?

Los modelos que más han llamado la atención son los siguientes: modelo de arriba hacia abajo (top down), modelo de abajo a arriba (down up), modelo de entramado (Policy network/policy community) y el modelo de organización abierta e interconectada (OIA).

II. Enfoque racional de formulación de las políticas públicas

Este modelo parte de una concepción racionalista, busca maximizar los objetivos y las metas establecidas en las políticas públicas. Una vez diseñadas las políticas públicas se parte de que los administradores cumplen con las metas establecidas en tiempo y espacio. Los valores relevantes de la sociedad son conocidos y cualquier sacrificio producido por las mismas políticas públicas es compensado por la consecución de otros valores. Por lo tanto, a mayor eficacia en la gestión de una política, mayor racionalidad de las mismas.

Según Dye las políticas públicas son más racionales cuando más eficientes se muestran (Dye, 1977: 27). La eficacia va más allá de considerar los recursos financieros, toma en cuenta otros valores relacionados con las políticas públicas tales como: políticos, económicos, sociales, ambientales, morales y otros. Incluye valores cualitativos y cuantitativos.

Para Tinberger (1987) y Dror (1968) todo proceso racional de formulación y análisis de políticas públicas requiere de los siguientes aspectos: a) concordancia de las políticas públicas dentro del cuadro de valores preferentes de la sociedad, b) formulación clara de objetivos dentro de las alternativas posibles, c) conocer todas las alternativas posibles, d) comprensión entre el problema y las alternativas posibles, e) conocer las consecuencias de cada política alternativa, f) destacar y reconocer el proceso de formulación en forma adecuada, g) establecer la relación entre los valores incluidos en la política y las variables económicas y sus cambios, h) poder seleccionar las políticas alternativas más eficientes.

Las limitaciones de estos enfoques parten del supuesto irreal de que todos los valores preferenciales de la sociedad como un todo, pueden ser conocidos y entendidos. Esa comprensión total de los valores societarios se hace imposible, pues se pueden reconocer solo algunos grupos de valores y no todos.

Es complejo suponer que en el proceso de formulación de las políticas públicas racionales se pueda disponer de suficiente información para predecir las consecuencias de las alternativas, y tener la inteligencia y tecnología para calcular correctamente las relaciones costo-beneficio.

Este modelo es útil, pues plantea las barreras del formulador, investigador y estudioso de las políticas públicas para contar con la idea racionalizada de tales políticas. Esto permite ver cuáles pueden ser las limitaciones que enfrenta el formulador de las políticas públicas de Ciencia y Tecnología. A continuación se establecen algunas:

- a. Los valores de grupo individualmente suelen ser conflictivos para otros grupos.
- b. Es difícil realizar comparaciones entre valores.
- c. El uso del poder en la formulación de las políticas públicas hace difícil la respectiva apreciación de valores asociativos.
- d. Los formuladores no están motivados a maximizar objetivos, sino más bien a satisfacer las demandas de progreso.
- e. Las nuevas políticas siempre estarán limitadas por las decisiones anteriores en materia de políticas públicas.
- f. Existen muchas barreras para obtener la información necesaria para conocer las distintas alternativas, consecuencias, costos y hacer partícipes a todos los interesados.
- g. La predictibilidad es insuficiente, es complejo conocer todos los alcances y consecuencias de las políticas.
- h. Existen limitaciones intelectuales y tecnológicas para calcular los costos y beneficios de una política pública.
- i. Las personas que se dedican a la formalización cuentan con necesidades, inhibiciones y limitaciones para proceder de una forma absolutamente racional.
- j. La incertidumbre obliga a subestimar y sobreestimar algunas alternativas.
- k. El proceso de formulación es fragmentario y dificulta la coordinación entre las diferentes fuentes e impiden la coordinación de las políticas públicas.
- l. Los modelos basados en la planificación normativa planteaban una racionalidad cada vez más cuestionable en términos de logro, lo que ha estimulado un sinnúmero de críticas.

Todos estos aspectos han sido posibles de reconocer a partir del modelo racional, lo cual es un aporte interesante de modelo para los seguidores de enfoques que aqueden a la construcción de políticas. En contraposición a este modelo han surgido otros intermedios, tales como el modelo racional-relativo, que junto a la teoría de juegos desarrolla una propuesta racionalista, planteando que la racionalidad con que inicia un proceso puede ser afectada durante el mismo proceso, y el resultado final es una combinación de los diversos intereses en juego entre los actores y redes de actores.

III. Enfoque incrementalista de las políticas públicas

Una de las concepciones más difundidas a partir de su aplicación en Estados Unidos es el modelo incremental. Este parte de que las políticas públicas son una continuación de las actividades anteriores del gobierno, con pocas modificaciones. Es decir, las políticas públicas son pequeños cambios, pequeños aumentos, crecimientos o modificaciones adicionales. El modelo incrementalista surge como la crítica de Charles Lindblom al modelo racional.

En este modelo incremental se considera que quienes toman las decisiones no revisan anualmente todo el rango de políticas públicas, no identifican los objetivos compartidos por toda la sociedad, ni investigan los costos y beneficios de las políticas alternativas para alcanzar las respectivas metas y luego hacer los análisis a partir de la información disponible.

Las restricciones que imponen el tiempo, la investigación, el conocimiento, las capacidades, la inteligencia y los costos, impiden que los formuladores de políticas identifiquen todo el rango de opciones alternativas y las consecuencias. Menos tienen la posibilidad de hacer un balance sobre valores y ni para establecer la relación costo-beneficio, identificar costos ambientales o costos sociales.

Por lo tanto, se impone un modelo conservador, donde en los programas existentes, los gastos realizados previamente se consideran como una base y la atención se concentra en el nuevo rumbo de los nuevos programas. Los formuladores parten de que las políticas públicas previas son legítimas y acuerdan dar continuidad a las políticas anteriores mediante un proceso incremental. Para dar continuidad incremental a las políticas se dan algunas razones básicas:

a. Los formuladores no tienen todos los recursos, tienen poco tiempo, limitados recursos económicos, no pueden quedarse revisando todas las alternativas con relación a las políticas existentes.

- b. Los formuladores de políticas públicas dan por aceptadas y legítimas las políticas anteriores, en función de la incertidumbre que traen las políticas diferentes y nuevas. Es mejor continuar con lo conocido, que establecer nuevas políticas desconocidas y con alta incertidumbre en sus consecuencias.
- c. Las políticas públicas anteriores representan grandes inversiones de capital que se realizaron previamente, lo cual no aconseja rupturas radicales.
- d. El incrementalismo siempre es más aconsejable cuando se requiere concordancia factible entre actores, cuando se requiere de modificaciones parciales en programas existentes. Las dificultades son mayores cuando las nuevas políticas requieren de un cambio radical en inversiones, ganancias y pérdidas. Las tensiones son mayores entre los actores sociales participantes.
- e. Las propuestas que requieren de una maximización de valores raramente son aceptadas, pues siempre se busca un camino que funcione, no se conoce el mejor. La mayoría de las veces las modificaciones en los programas existentes satisfacen demandas particulares y los cambios radicales en las políticas, que requiere de maximización de valores, son dejadas de lado o sencillamente pasan inadvertidas.

Para los gobiernos se supone que es mejor dar seguimiento a los programas de políticas ya existentes, en vez de comprometerse en plantear nuevas políticas. Es más común en la vida de los políticos aquellas decisiones incrementales que tratan de resolver problemas. Aún cuando no resuelvan estas situaciones se les da la distancia y la posibilidad de intercambiar problemas.

IV. Enfoque de élites para la formulación de las políticas públicas

El modelo de élites políticas establece que las políticas públicas son vistas desde la óptica de las preferencias y valores de las élites políticas. Las élites tienen poder, en toda sociedad existe una minoría que detenta el poder y gobierna, en contraposición a las mayorías que no tienen poder y que no gobiernan. Entonces en este particular enfoque podría considerarse que las políticas de Ciencia y Tecnología deben estar orientadas a formar recursos para las necesidades de la industria y negocios de las élites.

Este enfoque sugiere que el pueblo es indiferente y mal informado con respecto a las políticas públicas y que son las élites (más organizadas) las que se dedican a formar opinión de las masas, generando una fuerte influencia. Por lo tanto, las políticas públicas corresponden a los intereses de las élites y no a otros sectores sociales menos organizados.

El poder ejecutivo, la burocracia y en general los empleados públicos, se dedican a llevar a cabo las políticas públicas previamente decididas por las élites en detrimento de las demandas del pueblo. Estas propuestas han surgido a partir de los estudios de Pareto, Mosca y Michels, precursores de esta línea de pensamiento político.

La teoría de las élites es resumida por Dye en seis puntos básicos, a saber:

- a. Toda sociedad está dividida entre unos pocos que tienen poder y los muchos que no lo tienen. Sólo un pequeño número de personas asignan valores para la sociedad y este pequeño número corresponde a la élite. Por consiguiente, las masas no tienen incidencia en la formulación de las políticas públicas.
- b. Los pocos que gobiernan, no son personas típicas extraídas de las masas gobernadas. Las élites se establecen en forma desproporcionada a partir de los estratos socioeconómicos más altos de la sociedad.
- c. La movilidad de los miembros del pueblo a las posiciones de las élites, debe ser lenta y continua con el fin de mantener la necesaria estabilidad y evitar la revolución. Los que logran el consenso básico entre la élite, pueden ser admitidos a los estrechos círculos gobernantes.
- d. La élite comparte el consenso en representación de los valores básicos del sistema social y la preservación del sistema social. Los temas principales alrededor de los cuales gira el consenso de la élite es sobre: libertad individual, derecho de propiedad y límites del gobierno.
- e. Las élites tienen estrategias para influenciar a las masas, más de cómo las masas pueden influenciar a las élites.
- f. Las políticas públicas en general y en particular las de seguridad alimentaria no reflejan las demandas de las masas, por el contrario, los valores que prevalecen son los valores de las élites.

Si las élites dominan la formulación de las políticas públicas, los cambios y las innovaciones nunca serán revolucionarios, pues las élites deben conservar el poder y preservar el sistema. Los intereses representan el *statu quo* y los cambios en las políticas públicas es de esperar que se den en el marco del incrementalismo. Los cambios institucionales se hacen para preservar el sistema y conservar sus puestos dentro del él, el poder y el orden alcanzado.

No obstante, debe reconocerse que el dominio de las élites no debe incluir que la formulación de las políticas públicas deba ir en contra del bienestar de las masas, la responsabilidad descansa sobre los hombros de las élites y no sobre los de las masas. En otras palabras, el contenido de las políticas públicas depende de los valores e intereses de las élites. La relación entre las élites y las masas se da en una dirección vertical de arriba abajo. Entonces, las políticas públicas sobre alimentación rara vez podrían ser decididas por las masas o el pueblo, como políticas alternativas.

Las instituciones alrededor de las elecciones, el congreso y los partidos políticos son únicamente valores simbólicos que ayudan a la cohesión de las masas en torno a un sistema político conformado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Las elecciones permiten que el pueblo exprese su decisión mediante el voto y que un partido político en el marco de las élites pase a dirigir el gobierno. ¿En esta perspectiva de análisis qué papel juegan el proceso de referendo adoptado por algunos países de América Latina?

Dentro de las élites existe un consenso mediante el cual comparten los contenidos de las normas fundamentales o reglas de juego del sistema social, son los acuerdos que permiten la continuación del sistema social. La estabilidad del sistema depende de la defensa de un tipo de democracia, de las elecciones y de los niveles de eficacia esperados por el gobierno en la gestión de las políticas públicas. Solo las políticas que estén dentro de este consenso tendrán altas posibilidades de alcanzar el éxito.

V. *Enfoque de arriba a abajo (Top Down)*

Este modelo fue ampliamente expuesto por Thoenig (1985), como un modelo administrativo de política pública o una derivación racional weberiana. Se caracteriza por tener cuatro supuestos básicos:

- a) Entre más claramente se especifiquen los objetivos, más fácilmente será la ejecución y puesta en práctica, para esto es conveniente trabajar en la formulación los objetivos, establecer la coordinación necesaria y contar con los instrumentos adecuados.

- b) La disponibilidad de recursos explica gran parte de los resultados finales del proceso de implementación. Entre los recursos se toma en cuenta: el personal, la calidad de personal, el acceso a la información requerida y la capacidad para ejercer la autoridad necesaria.
- c) Establecer claramente las relaciones interorganizacionales y las capacidades de control, así como las relaciones entre las diferentes unidades administrativas involucradas en la implementación de una política pública, se hace fundamental. El control se complica cuando hay personas de un lado de una unidad tomando decisiones y personas de otra unidad que también toman decisiones y que deben coordinar la implementación.
- d) El entorno o medio ambiente plantea fuerzas que deben ser clarificadas para facilitar la gestión. El medio plantea aspectos de varias índoles: demográficos, económicos, sociales, políticos, ecológicos y tecnológicos. De estos aspectos interesa conocer cuáles están más próximos y cuáles corresponden a un entorno más lejano.

Con estos aspectos los formuladores de políticas públicas establecen políticas de arriba a abajo, teniendo elementos importantes, pero no estableciendo procesos de participación y gobernanza de la gestión de las políticas públicas.

VI. *Enfoque de abajo a arriba (down up)*

Este enfoque parte de la idea de que en el contexto se encuentran los actores sociales interesados y los actores estratégicos con poder, los cuales pueden generar presiones que lleguen a los tomadores de decisiones. La participación de los actores estratégicos en la formulación de las políticas establece la posibilidad de encontrar insuficiencias en las fases de implementación de políticas incrementalistas y generar nuevos procesos de implementación.

En un sentido positivo, las posibilidades de incidir en políticas públicas por los actores sociales parte de que en un sistema el poder recae más en el pueblo, no en que los políticos profesionales gobiernen para la mayor comodidad del pueblo. Son dos cosas distintas, no es lo mismo que los ciudadanos puedan tener más poder y menos las élites de tal manera que puedan darse cosas a sí mismos, a que sea el gobierno el que tenga el poder y ese gobierno favorezca medidas que les puedan venir bien a los ciudadanos, quienes luego recompensen con el voto.

Abajo hacia arriba se refiere a movimientos sociales, que pretenden que el poder recaiga más en el pueblo, es decir, promueve una es-

pecie de proto-democratización y antielitismo buscando favorecer a los granjeros, los obreros, pequeños emprendedores, bajo clero, sindicatos, burgueses radicales, capitalistas populares (sin contactos con las oligarquías), las clases media y baja.

VII. *Enfoque de redes de políticas públicas (modelo policy network/policy community)*

Los enfoques más desarrollados en los noventa señalan que cada política pública surge y genera su propio entramado de redes de actores, donde cada uno tiene determinados intereses y recursos de poder. Las organizaciones y estructuras conectadas entre sí presentan lazos, dependencias que pueden ser distinguibles por ámbitos de poder, estructuras presupuestarias y dependencias administrativas.

Por lo anterior, las redes que se dan generan las interacciones entre sus actores y establecen influencia en el rendimiento, en el avance de la gestión, en el índice de éxito. Esto plantea la calidad de las políticas y la eficacia de las mismas.

En este modelo no hay homogeneidad, todas las políticas públicas pueden presentar un entramado diferente: cerrados, abiertos, alta conectividad e interdependencia, independencia, mayor o menor participación y otras características de las redes.

Se reconoce que todas las organizaciones involucradas o los actores presentan diferentes niveles de dependencia. Aún cuando unos subordinan a otros, se dan relaciones de dependencia. Siempre existe algún interés o cosa que uno pretende de otro: lograr legitimidad, representatividad, recursos, votos, información, capacidad organizativa y otros.

Se dan relaciones estrechas entre los actores que generan procesos de negociación y un amplio abanico de posibilidades para llegar a acuerdos, que buscan una concreción, formulación, realización de las políticas públicas (Subirats).

Desde la perspectiva de redes, las políticas públicas se hacen y generan nuevos marcos de reglas de juegos, nuevas normas que van afectando las instituciones tradicionales, los actores y los nuevos cambios. Aún cuando se impone en algunos casos un “*past dependence*”, un legado del pasado.

El nuevo ambiente y las modificaciones entre las relaciones de gobierno e instituciones establece la necesidad de estudiar el fenómeno desde una perspectiva más amplia, donde se incluyen todos los actores públicos y privados, que deciden o afectan la gestión de las políticas relacionadas con determinado problema.

En este entramado de red, ¿qué actores pueden hacer falta? ¿Y cuáles son sus intereses?

VIII. *Enfoque de la gestión de las políticas públicas en Ciencia y Tecnología y actores sociales*

Es importante hacer una reflexión sobre el papel que representan o dejan de representar los actores sociales dentro de la vida democrática de los países de América Latina. Para profundizar sobre ese papel, es determinante establecer las características de esos grupos sociales:

- a. Son grupos sociales que tienden a ser débiles, debido a que su posición política no es clara, y cuando es clara no tiene el poder para presionar. Las políticas de Ciencia y Tecnología parecen ser de un segundo orden jerárquico dentro de la red de políticas públicas.
- b. Las organizaciones de productores y empresariales vinculadas al tema de Ciencia y Tecnología aparecen como islas, no están articuladas a otros sectores.
- c. Se generan con facilidad peleas interorganizaciones que debilitan la organización de propuestas regionales (subnacionales) y nacionales.
- d. Las organizaciones relacionadas con Ciencia y Tecnología son de corte piramidal e impiden la participación local, debilitando la representatividad en el mediano plazo.
- e. Se dan dificultades para descentralizar la toma de decisiones, generando más bien estructuras centralistas.
- f. Se presentan dificultades para participar con otras organizaciones, tales como ONGs en proyectos regionales, por sus limitadas posibilidades de aportar e invertir recursos en redes para el desarrollo.
- g. Las organizaciones locales y regionales no cuentan con la capacidad gerencial para gestionar proyectos de desarrollo.
- h. Dificultades para el desarrollo de evaluaciones y autoevaluaciones con instrumentos adecuados.
- i. Las políticas públicas obligan a desarrollar estrategias de trabajo multiinstitucionales, con objetivos complejos y esfuerzos de diversas entidades que rebasan la capacidad de las organizaciones del Estado.

Estas observaciones obligan a que los diseñadores de proyectos, planificadores y gerentes piensen en la implementación de organizaciones con capacidad para el trabajo interdependiente, con capacidad para compartir funciones, articular recursos, compartir visiones y articularse al sector público en la gestión de políticas públicas. No obstante, esto también hace difícil la gestión de un sistema de Ciencia y Tecnología.

IX. *Prospectiva de los enfoques de políticas públicas en Ciencia y Tecnología en Costa Rica*

Los problemas que acosan la marcha de la democracia en Costa Rica y América Latina trascienden la formulación de políticas públicas sobre temas de Ciencia y Tecnología ligados a las TICs, alimentación, nutrición y otras áreas de importancia –claro parece existir excepciones como el caso de Brasil y Cuba–; igualmente los problemas de deuda, tipo de cambio, inflación, mercados financieros y dependencia externa, gobernabilidad entre otros, son tan importantes que hacen difícil la cooperación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

¿Cuál es la perspectiva de las democracias representativas de los derechos individuales, o las democracias participativas que proponen una concepción de ciudadano de derechos y deberes? H. Cardoso sintetizó: “El reconocimiento de que ésta se ha transformado en un proyecto que, al decir de Medina Echavarría, se fundamenta en sus propios valores, no implica sin embargo desconocer que “existe (...) el sentimiento de la desigualdad social y la convicción de que sin reformas efectivas del sistema productivo y de las formas de distribución y de apropiación de riquezas no habrá “constitución” ni Estado de derecho capaces de eliminar el olor de farsa de la política democrática””.

En Costa Rica en el 2006, se creó por primera vez una Comisión Especial en la Asamblea Legislativa para tratar el tema del Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología. La Comisión Especial al amparo de la Comisión de Asuntos Agropecuarios atendió los asuntos relacionados y convocó a los actores estratégicos para conocer las diferentes acciones que se venían desarrollando en el país, sobre C&T, y discutir sobre las visiones que se manejaban al respecto.

La Comisión estuvo formada por cuatro diputadas: Sadie Bravo Pérez-PAC, Elsa Ortiz Álvarez-PAC, Hilda González Ramírez-PLN, Maureen Ballesteros Vargas-PLN y el diputado Carlos Gutiérrez Gómez-ML. La Comisión estuvo presidida por dos representantes del Partido Acción Ciudadana (PAC) y apoyada por dos diputadas del Partido Liberación Nacional (PLN) y un diputado del Movimiento Libertario (ML). Aún cuando el tema es periférico o secundario a la

agenda del Poder Ejecutivo (Administración Arias 2006-2010), las visiones son importantes para comprender los cambios impulsados por las diversas instituciones y actores estratégicos.

La Comisión empezó dictaminando sobre la consulta para reformar los artículos 52, 54, 55, 56, 93 y 94 de la Ley de Promoción y el desarrollo C&T, Ley No. 7169 del trece de junio de mil novecientos noventa y sus reformas. Las propuestas de reforma se orientaban dar mayor apoyo a los Colegios Universitarios. No obstante, las reformas no pasaron debido a que los actores consultados externaron la necesidad de una reforma más integral⁷. Para la mayoría de actores, los cambios no tienen sentido en el nuevo contexto, por lo tanto, la comisión votó negativamente las modificaciones.

X. Análisis de red de actores de Ciencia y Tecnología

Del 2006 al 2008 comparecen a la Comisión una serie de actores estratégicos ligados al tema de Ciencia y Tecnología, para ser consultados sobre el marco constitucional vigente y conocer la visión de la misma. En ese sentido, para la consulta sobre diversos temas relacionados con la temática de interés, la Comisión sigue una perspectiva de participar a los actores interesados. El proceso es propio de una cultura democrática liberal representativa, con actores que representan parte de la institucionalidad del sistema. Se mantiene una perspectiva de *top-down*, abierta a antes considerados estratégicos.

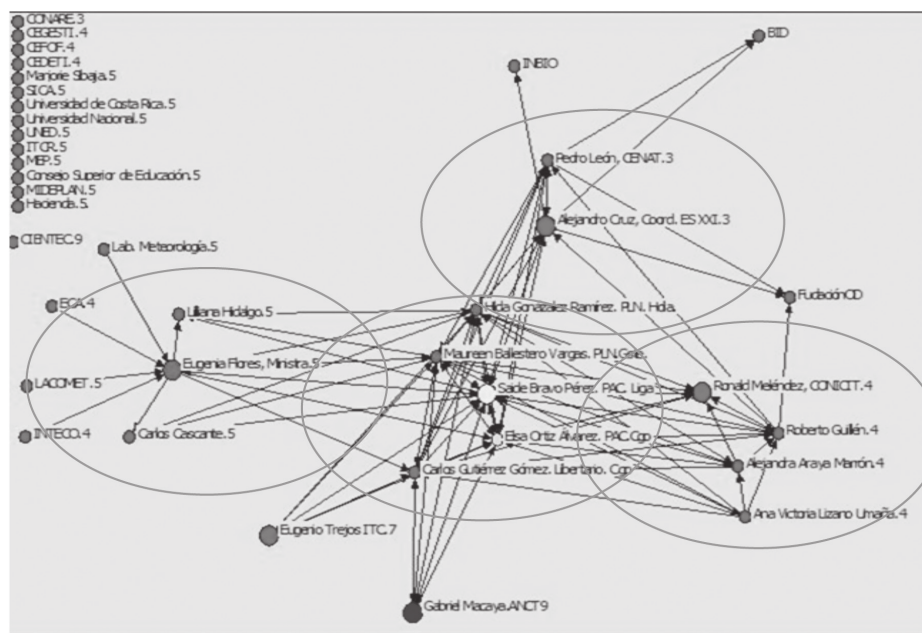
En el siguiente diagrama se presenta la información de cuáles son los actores que participan en la consulta. Es importante establecer que la participación dentro de la Comisión revela la existencia de al menos tres posiciones diferenciadas sobre el tema de Ciencia y Tecnología e intereses disímiles.

El diagrama permite ubicar cuáles son los actores estratégicos del momento, y es posible determinar que se presentan cuatro grupos de actores que intercambian criterios, pero mantienen una discusión y visión con particularidades: CENAT (Centro Nacional de Alta Tecnología), MICIT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), Asamblea Legislativa y el CONICIT (Comisión Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas). Además, existen otros actores importantes que mantienen una discusión al respecto.

Por un lado, existe una propuesta, la “Estrategia Siglo XXI”, que surge de un esfuerzo de diferentes actores estratégicos ligados a la Academia, científicos y políticos que establecen una idea país que es proyectada a 50 años plazo, con diferentes fases de implementación. La propuesta plantea desafíos importantes para las visiones de corto plazo y para agrupaciones políticas dentro de las corrientes liberales con perspectiva de reducir el tamaño del Estado.

Existen otras visiones ligadas a los nuevos jefes del Ministerio de Ciencia y Tecnología que buscan la reestructuración institucional

Diagrama N° 1
Costa Rica: Actores
Estratégicos de Ciencia y
Tecnología (2006-2008)



Fuente: Elaborado a partir de información primaria de la Asamblea Legislativa. Actas de Ciencia y Tecnología. 2008. Tomado del artículo “Ciencia y Tecnología en Costa Rica en la primera década del siglo XXI”, Rafael Granados. Mimeo.

⁷ MICIT, Colegio Universitario de Puntarenas, Consejo Universitario de UCR, Colegio Universitario de Limón y Colegio Universitario de Cartago.

y mejorar los sistemas de regulación en el marco de los recursos existentes y plazos de la administración.

El CONICIT representa otras visiones ligadas a la gestión de recursos para promover la investigación y la innovación, dentro de las estructuras institucionales existentes. Estas visiones encarnan posiciones distintas, no obstante, en el debate de sus propuestas, llegan a conclusiones similares sobre la situación actual de la Ciencia y la Tecnología.

En primer lugar, los discursos en las actas reflejan visiones que parten de una perspectiva unidireccional de la democracia liberal y libre mercado, por supuesto, unas más que otras. La globalización y la necesaria articulación de los territorios es el único horizonte que solucionará los problemas de crecimiento y desarrollo económico. La Ciencia y la Tecnología en este horizonte hacia la globalización aparece en un sin rumbo claro, para unos se requiere más atención a la técnica, a lo tecnológico, a la innovación, a la educación; y para otros son diferentes conjugaciones o visiones integrales de estos núcleos o dimensiones las que deben propiciarse.

La evaluación del desempeño de los ministerios y otras estructuras institucionales ligadas a la Ciencia y Tecnología establecen que las acciones son catalogadas, por la mayoría de actores, como un proceso escabroso lleno de contradicciones, donde los recursos son escasos y las necesidades son abundantes. Para la mayoría de la legislación existente, que deviene de los años cuarenta, se requiere de un cambio integral. Para abordar las posibles estrategias de solución, los referentes se inspiran en las lecciones aprendidas en países extranjeros (países nórdicos, Chile, Nueva Zelanda, India).

En este panorama, el debate entre actores estratégicos en el marco constitucional y facultativo no se abre hacia una gobernanza de las políticas públicas de Ciencia y Tecnología. Es decir, no se reconoce la existencia de otras identidades, acciones, decisiones regionales y locales en el marco de otras instituciones y organizaciones civiles que están interesadas en el área. Esta perspectiva limita la ampliación de los temas de agenda, los avances de la regulación y autorregulación concerniente a Ciencia y Tecnología.

XI. Conclusiones

Las redes que conlleva la elaboración de políticas públicas parten de las limitadas oportunidades de recursos financieros, sin hacer análisis sobre el peso de los problemas ligados a la deuda, tipo de cambio, inflación, mercados financieros y dependencia externa y gobernabilidad. Esto hace difícil la cooperación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Los actores estratégicos pertenecen a MICIT, CONICIT, CENAT, Ciencia y Tecnología y no todas las Universidades asisten a los debates. La perspectiva está muy relacionada con la articulación del país a la sociedad en red y la globalización. Hacen falta muchos actores sociales, que darían gobernanza y mayor sentido a la gestión de las políticas. No obstante, no evoluciona ni incrementalmente la política.

Las visiones de actores participantes, presenta una mezcla de temas relacionados con política científica, política tecnológica y política de innovación; para unos actores unos temas son más importantes que para otros, dando un matiz de visiones complementarias. No obstante, el tema de educación y desarrollo de recursos humanos que trasversa la temática no es comprensible en su articulación con un sistema de educación donde hay una gran relación entre la educación básica y la educación superior.

Las propuestas van hacia un constructo unilineal, donde se articulan la ciencia, la tecnología y la innovación como el mantra de la globalización. Así el país debe transitar por una ruta hacia la formación de recursos humanos de acuerdo a las necesidades de la inversión extranjera. Las investigaciones en el marco de la alianza universidad-empresa están orientadas a resolver cuellos de botellas en la línea de producción impuesta por el mercado internacional, normalmente de corto plazo y sin dejar o fortalecer una estrategia de investigación más articulada a la agregación de valor, salud, nutrición y calidad de vida.

Esta perspectiva unilineal es limitante, pues conduce a una concentración de estímulos en actividades de inversión extranjera y descuida el apoyo a sectores empresariales que podrían generar más valor agregado a materias primas de origen nacional y regional. Se pierden de esta manera: la posibilidad de una participación más diversificada a nivel internacional y la generación de otras formas de innovación organizacional a nivel del empresariado nacional.

Las universidades y los institutos deben jugar un papel articulador entre el parlamento y los sectores que están haciendo investigación y desarrollo de la ciencia e innovación. Pero en general, se desconoce la red de políticas públicas, el papel que juegan instituciones y actores estratégicos en ciencia, tecnología e innovación.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa. 2006-2008. Varias actas sobre Ciencia y Tecnología. Comisión de Agropecuarios.

Dye, 1977. Understanding public policy.

Dror, Y. 1968. Public Policy-marking re-examined. Part. I. An optional model of public policy-marking, San Francisco.

Granados, R. 2009. Ciencia y Tecnología en Costa Rica en la primera década del siglo XXI. CIGEFI. Proyecto de investigación Red Iberoamericana sobre el Uso del Conocimiento Científico. rafagrana@gmail.com.

Lindblon, C. 1991. El proceso de elaboración de políticas públicas. Traducción de Zapico E. MAP.

Sanz, Luis. 1997. Estado, Ciencia y Tecnología en España: 1939-1997. Madrid, Alianza Editorial.

Subirats, J. y otros. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Editorial Ariel, pp. 9-238.

Valdez, M.; López, R.; y Jiménez, L. 2004. Estado actual de la biotecnología en Costa Rica. Rev. Biol. Trop. 52 (3): 733-743.