

La política científico tecnológica: ¿objeto de preocupación de los políticos?

Ana Laura Rodríguez Gustá

El presente artículo, sobre las Comisiones Parlamentarias de Ciencia y Tecnología, centra su interés en el contenido de la discusión acerca de una política al respecto y en el proceso que sufre el tema. El nivel de análisis es obviamente micro, analizando en el comportamiento de dichas Comisiones y su contexto en el Legislativo. También intentaremos delinear algunas conclusiones más generales que apunten al status de la Política Científico Tecnológica en el Uruguay.

I. La Política Científico Tecnológica como política: la dimensión olvidada

La aparición de las nuevas tecnologías está transformando los intentos explicativos. No son pocos los hallazgos a nivel de teoría de alcance medio. Pero en lo que se refiere a las mismas como material de generación de políticas públicas, los estudios son realmente escasos. "La elección política es muy importante aquí: nuevamente, no es el potencial tecnológico, sino la aplicación del mismo la clave del asunto"¹.

Se ha pretendido dar al tema connotaciones neutrales e ingenieriles. Otras veces, la Política Científico Tecnológica (C&T) se reduce a la formulación y ejecución de planes y programas que se encargará de instrumentar el cuerpo burocrático pertinente. No se está considerando las causas del surgimiento de dicha política, el proceso de decisión ni el eventual impacto de los actores sociales, permaneciendo oculta la esencia política de las medidas al respecto. En resumen, "el carácter político de la política científica no debería ser objeto de preocupación, sino de aceptación y reconocimiento. El futuro es incierto, existen muchas tendencias tratando de conducir al país a objetivos diferentes, y solo un proceso abierto y continuo

puede permitir la formación de un eventual consenso sobre los cambios a ser seguidos por la ciencia y la tecnología nacional"².

La Política C&T es un caso particular de Política Pública. En este sentido, descansa en el doble carácter de "modo de fundamentar la legitimidad" y por consiguiente verificar el consenso - consenso que no puede ser resuelto en forma técnica o científica-: como también un "modo de luchar"³ por parte de los actores, con medios que son políticos contra la distribución desigual de recursos y/o la apropiación de los mismos⁴.

En otras palabras, la política C&T un simple producto de procesos de toma de decisiones al interior de una estructura político-institucional. Las dificultades propias del tema ciencia y técnica es un *factor explicativo* de dicho proceso, en tanto le da una continuidad particular y una resolución diferente con respecto a otras políticas sectoriales.

1 Miles, Ian y Gershuny, Jonathan: "The social economics of information technology". En M. Ferguson ed. "New Communication Technologies and the Public Interests. Comparativa Perspectiva on Policy and Research". SAGE Publications, Gran Bretaña 1986.

2 Schwartzman, Simon: "Ciencia, Universidad e Ideología. A política do Conhecimento". Ed. Zahar, Río de Janeiro 1981, pág. 67 (destacado propio).

3 Ambas dimensiones de la política están "importadas" del pensamiento de Pizzorno: "Introducción al estudio de la participación política". F.C.U. 1985. Entendemos al "modo de luchar", como la acción colectiva para evitar medidas desiguales o estructuras de desigualdad.

4 Para ejemplificar esta situación, podemos citar la "efervescencia" universitaria como clara medida de presión contra la distribución desigual de recursos. Otras medidas, que se corresponden más al modo de legitimar -en el presente estudio al Parlamento- son las visitas a las Comisiones de C&T, tanto sea a pedido de los políticos como de los propios actores.

Hacemos especial énfasis en este punto, ya que al momento de estudiar aspectos de Política C&T se incurrió en el tipo de enfoque más "normativista" ya señalados. "En las décadas del 60 y del 70 tomó auge la utilización de métodos analíticos para la formulación de políticas científicas y tecnológicas. De hecho su uso ocurrió tanto al nivel de políticas (macro o "estratégico"), como al nivel operativo (micro o "táctico")⁵. Se necesita un nivel de análisis más profundo, fruto de dichas críticas, ya que ciencia y tecnología no es solo lo que "lógicamente" debería ser.

Por otra parte, la abundante literatura sobre "Planificación de la Ciencia y la Tecnología" y sus magros resultados prácticos no solo afectó a América Latina, sino a los países más avanzados: "Nunca se escribió tanto por tan pocos y con tan poco impacto como en el caso de la abundante literatura en planificación científico tecnológica"⁷.

Esta corriente de pensamiento sobre la Planificación C&T, "deriva de un tipo de utopía contemporánea que tiene como uno de sus componentes principales el de elaboración matemática de la lógica de los procesos decisivos, iniciada a partir de la teoría de los juegos"⁸.

II. El caso uruguayo

Durante el curso de la investigación, manejamos los siguientes supuestos:

a. En Uruguay, la práctica de formular e instrumentar políticas sectoriales es baja, frente a la abrumadora actividad negociadora y mediadora del sistema político. Se registran "importantes carencias de capacidad de propuesta y seguimiento ejecutivo y evaluativo que afectan a las autoridades sectoriales, como los Ministerios y los organismos funcional o espacialmente descentralizados"⁹.

5 Martínez, Eduardo. "Introducción", pág. 7. En Eduardo Martínez y Aldo Beri compiladores: "La Integración de la Ciencia y la Tecnología...", en Martínez, Eduardo, "Introducción", pág. 7. En Eduardo Martínez y Aldo Bericón: "La integración de la ciencia y la tecnología en la planificación del desarrollo en Uruguay". UNESCO-ORCYT, 1988.

7 Jarrell (1985) citado por Paul Dufour e Yves Gingras "Development of Canadian Science and technology Policy", en "Science and Public Policy". Febrero de 1988. Vol. 15, N. 1.

8 Schwartzman, Simon, op. cit., pág. 54.

9 CINVE (VVAA): "Introducción al Uruguay de los Noventa" CINVE-EBO, Montevideo, 1990, pág. 52.

b. Bajo grado de articulación del Estado en tanto conjunto institucional, con medidas que fluctúan entre lo contradictorio y lo descoordinado en lo referente a Ciencia y Tecnología. Se registra una multiplicidad de organismos con funciones específicas en la materia, pero sin adecuación funcional entre sí.

"El Uruguay ha mostrado indudables problemas para resolver desde la esfera política una orientación definida para las actividades de Investigación y Desarrollo (I&D). La existencia de múltiples arenas de decisión, la agregación de nuevos organismos con papeles difusos, las atribuciones funcionales superpuestas o la escasa o nula jerarquización de organismos, permiten visualizar un sistema de administración parcial de las actividades de I&D con serias dificultades para la transformación en un sistema de toma de decisiones en torno a una arena política explícita con normas y reglas de juego pre-establecidas"¹⁰.

c. Pobreza de información actualizada por parte de las dependencias estatales y ausencia de personal permanente abocados a la preparación de planes y programas, sobre el asunto en cuestión. Enravada con esta condición, encontramos la baja profesionalización de la gerencia pública, que constituye un prerrequisito de la eficiencia organizacional.

Estos tres aspectos muy concretos son la manifestación de cierta incapacidad de nuestro sistema político de resolver problemas directamente. Dichos problemas sufren diversas y fragmentadas medidas de políticas públicas, junto con una mezcla de decisiones privadas que tampoco están muy definidas. Está ausente un demandante claro, necesario para impulsar cualquier tipo de política sectorial.

Ciencia y tecnología es indudablemente un caso paradigmático de este tipo de situación. Podemos bautizar a dichos temas de "profanos", en contraposición al muy en voga concepto de sacralización. No sirven para los objetivos sagrados de la política, de allí su condición de ausentes.

III. El Poder Legislativo: deterioro en la generación de Políticas Públicas

Desde una óptica sociológica, lo más fructífero para el presente análisis son las implicaciones sustantivas del Poder Legislativo más que su marco jurídico:

10 CIESU, "Ciencia y Tecnología: Diagnóstico de oportunidades". Montevideo 1987, pág. 187.

a) Función de recepción de *inputs* desde la Sociedad Civil, tanto sea de la "ciudadanía política" - ejerciendo sus derechos electorales - u organizada - actores colectivos que van desde los empresarios, sindicatos, la comunidad científica, movimientos sociales de diversa índole, etc.; ya sea con planteos generales o reivindicatorios. Es un ámbito donde concurren los actores sociales a exponer demandas, y es el lugar de debate de los partidos políticos por excelencia.

b) Función específica de elaborar o formular respuestas en base a diversas iniciativas - incluso desde los partidos políticos, recuérdese la naturaleza de "mediadores" de estos, lo que constituye la dimensión del *output* del sistema político. La legitimidad que se le atribuye a cada función parlamentaria, así como a su eficacia, dependen en gran medida de los partidos políticos y su percepción y relación con la elaboración de políticas concretas.

Dentro de la condición de *output*, creemos prioritario señalar que si la confección y evaluación de políticas en nuestro país, está ligada a la elaboración del presupuesto, esta instancia Parlamentaria adquiere especial relevancia, yendo más allá de la asignación de recursos económicos. Es la resultante de un sistema de presión no necesariamente explícito y con consecuencia directas e indirectas con respecto a ciencia y tecnología.

El funcionamiento del Poder Legislativo y más aún, las decisiones y no decisiones adoptadas son un indicador de la propia transformación del gobierno. Su carácter de "representatividad" otorga un peso real y simbólico a las acciones y omisiones parlamentarias. Sin embargo, algunos aspectos que rodean al deterioro parlamentario merecen al menos somera mención.

El gran proceso de centralización que ha caracterizado el desarrollo del Estado Moderno y concomitantemente del sistema de gobierno central; es el resultado más visible de cambios tanto a nivel del sistema de representación de intereses, como cambios funcionales en la política pública que afecta a la estructura institucional de la misma.

Se ha registrado un proceso de eliminación, potenciación y homogeneización de otros niveles de decisión -ya sean poderes locales, periféricos, etc.- "Nuevos programas de políticas, la adopción y la implementación de nuevas funciones del Estado, parecen requerir nuevos participantes (o no-participantes) en el proceso político y nuevas

formas institucionales de intermediación de intereses" ¹⁴.

El Poder Legislativo no queda marginado a estos cambios, y sufre las repercusiones negativas de los mismos ¹⁵.

En relación al tema particular de Ciencia y Tecnología, es tendencia general del Poder Legislativo no contar con posiciones de poder, aún en el caso de aquellos países de capitalismo avanzado ¹⁶. Ya sea porque se toman pocas medidas al respecto ¹⁷, o porque las comisiones especiales constituidas al interior de este poder están siendo clausuradas ¹⁸.

IV. Las Comisiones Parlamentarias de Ciencia y Tecnología: Aspectos Descriptivos

Su carácter de "especial".

Para su mejor funcionamiento, el Poder Legislativo designa Comisiones de Trabajo, ya sean permanentes, investigadoras o especiales. Las Comisiones que han tratado aspectos de ciencia y tecnología, han revestido este último carácter, desde su creación en 1985 a la fecha.

Desde este aspecto formal, la atención que se le brinda a los temas de C&T están en la "periferia parlamentaria". Se verá más adelante que los aspectos sustantivos son también periféricos.

Nacen en 1985 como Comisión Especial de Política Informática y Prospectiva (CEPIP) en el Senado y en 1986 como Comisión Especial de Ciencia, Tecnología e Informática en Diputados. A principios de 1990, se cambian los nombres de ambas cámaras por el de "Comisión Especial de Ciencia y Tecnología".

Operatoria de las Comisiones

Senadores. Las Comisiones Especiales tienen un tiempo de vida limitado: cesan cuando se

14 C. Offe: "Capitalismo Desorganizado". pág. 230. Ed. Brasileira 1990.

15 La Constitución de 1967 otorga más poder al Ejecutivo, dando especial relevancia a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como organismo formulador de políticas.

16 La excepción es el Parlamento Europeo, que es un Poder Legislativo un tanto sui generis.

17 Ejemplo de ello sería el Parlamento Canadiense. Durante los años 89 y 90, la discusión sobre el monto de porcentaje destinado a Investigación y Desarrollo (I&D), se da entre dos actores: el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el sector privado (básicamente las grandes firmas). El Parlamento, si bien tiene comisiones trabajando en el tema, permanece al margen.

18 Es el caso del Poder Legislativo inglés, que clausura a inicios de los ochenta el "Select Committee on Science and Technology", luego de 14 años de funcionamiento.

haya resuelto el asunto que motivó el informe, o cuando la propia Cámara así lo entienda. Esto obliga a la renovación constante de la Comisión. En otras palabras, la Cámara la tiene que crear nuevamente.

Respecto al número de integrantes, y representación de las diversas bancadas, los reglamentos del Senado nada dicen al respecto.

Diputados. Las especificidades de las Comisiones especiales son más claras que en el caso del Senado, contando con información morfológica más completa.

La "razón de ser" de una Comisión Especial es un "cometido específico y en una oportunidad determinada" ²¹.

Para expedirse sobre el tema, cuenta con un plazo que se fija en el momento de su creación -el tiempo se cuenta a partir de la designación de sus integrantes por el Presidente de la Cámara-. A la Comisión de Ciencia y Tecnología se le otorgó seis meses de plazo ²².

Señalamos dos aspectos formales y jurídicos que implican a nuestro entender connotaciones sustantivas: la necesidad de una "mayoría absoluta" para la creación de la Comisión; y el hecho de que el tiempo de trabajo lo fije la propia Cámara. Esto último hace que no exista un tiempo standard para las Comisiones Especiales, variando en cada caso particular. Así, la duración de la propia Comisión depende de la Cámara.

Sin embargo, y a diferencia de lo "lógicamente esperable", el desprendimiento de la Cámara con respecto a las Comisiones de Informática y de Ciencia y Tecnología es prácticamente total, lo que ya señala la poca relevancia que el Parlamento otorga al asunto.

Funcionamiento

Si tomamos como indicador de funcionamiento de una Comisión el número de sesiones registradas, debemos reconocer que lo encontrado es entonces sumamente pobre. Máxime si se considera la amplitud y complejidad del tema en cuestión. El número de sesiones de la Comisión de Diputados fue de 23 desde 1986 a la fecha, mientras que la de Senadores fue de 22 ²³.

Por otra parte, un indicador de corte cualitativo, es la ausencia de una "Agenda" para los diversos temas, y un trabajo de seguimiento ²⁴.

Esto impide un trabajo de acumulación, ilustrada por las palabras de uno de los nuevos integrantes: "...los que tenían alguna experiencia estaban tan difusos y confusos como yo, esa fue casi mi sorpresa".

Otro indicador que nos ilustra la poca agilidad de la gestión legislativa tanto de la Comisión como del Palacio; es la escasez de iniciativas concretas de legislación en torno al tema de Ciencia y Tecnología, y el magro resultado efectivo. De dichas iniciativas, una se hizo ley (cláusula introducida en la Rendición de Cuentas), otra iniciativa se está discutiendo en la Comisión desde la legislatura anterior (propuesta de creación de la Administración Nacional de Informática y de Regulación de la Comisión Nacional de Energía Atómica), y otra de ellas (sobre el delito informático) está dentro de los asuntos pendientes del Legislativo.

En relación al perfil de sus integrantes, los mismos no están designados por criterios estrictamente técnicos en el caso de estas comisiones. En palabras de uno de sus miembros, es el resultado del "reparto del bolillero" ya que no es una Comisión políticamente "codiciada", como lo podrían ser la de Hacienda o de Presupuesto.

Formas de Trabajo

a. Aspectos Reglamentarios.

El reglamento de *Senadores* considera como "Asesoramiento", la posibilidad de invitar a funcionarios públicos y particulares a fin de exponer ideas e información. También prevé la reunión conjunta con las Comisiones de la Cámara de Representantes a efectos de la consideración conjunta de temas, y da a la Comisión la potestad de solicitar informes.

En *Diputados*, la asistencia técnica queda librada a la Comisión, lo que otorga -en términos teóricos- flexibilidad organizacional a dicha Comisión y al propio Parlamento.

b. Lo actuado al momento: resumen y balance.

21 "Cámara de Representantes. Reglamento". Montevideo, 1986. Art. 112. Dichas Comisiones se crean por "mayoría absoluta" de votos.

22 "Cámara de Representantes. Comisiones Permanentes, Especiales e Investigadoras. Asuntos a estudiar, Nómina y Plazos". 90/Agosto/31.

23 Vale la pena aclarar que en estos dos últimos años (1990 y 1989) la que más ha trabajado es la de Diputados.

24 "Escuchamos sus exposiciones (de los invitados) vertidas en forma absolutamente libre y sin ninguna clase de condicionamiento en función del esquema propuesto por la Comisión. Porque la Comisión no tenía esquema alguno para ordenar todo esto. Simplemente, les decíamos que expongan, y cada cual formulaba las preguntas que su curiosidad le sugería" (entrevista a un ex-integrante de una de las Comisiones, efectuada en setiembre de 1990).

En términos reales, la relación entre las Comisiones y los actores -desde 1985 al momento actual- ha sido mucho más amplia que lo prescripto.

Se han visitado establecimientos nacionales, ya sean dependencias universitarias, fábricas, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); Parlamentos extranjeros (Argentina y Brasil); se contrataron asesores para el tema de informatización, además de contar con la asesoría del PNUD; así como solicitudes de trabajos escritos. Los invitados a las Comisiones han sido de variada índole: representantes oficiales de diversos organismos: Ministerio de Educación y Cultura, diversos representantes de la Universidad, Banco de la República, Comisión Nacional de Informática, Consejo Nacional de Investigaciones científicas y tecnológicas (CONICYT); sector productivo: Federación Rural, Cámara de Industrias, Comisión de Ciencia y Tecnología del PIT-CNT; entidades privadas, invitados individuales y representantes oficiales de otros países.

En conclusión, la estrategia de recolección de datos y opiniones fue mucho más variada e imaginativa que lo estrictamente reglamentario.

Incluso, si bien la temática inicial de la Comisión antes de 1990 es la informática, se abordan otros temas de ciencia y tecnología u otros en estrecha relación. A saber: el problema de los créditos a la innovación por parte del BROU, el tema de la biotecnología, el Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas (PEDECIBA) y otros planteos de la Universidad, las demandas de los empresarios a través de la visita de la Cámara de Industrias, etc.

Sin embargo, dichas comisiones sesionaron en forma conjunta una sola vez²⁶. Son cinco años de desarrollo paralelo y yuxtaposición de esfuerzos.

Este bajo grado de articulación interna, no es menor desde la perspectiva del Parlamento como real y eficaz "Poder Legislativo". Asimismo, la labor "aislada" de las Comisiones -según nos indicaron varios de sus integrantes- hace a las posibilidades de dicho Poder de actuar como "caja de resonancia" de lo que pasa a nivel de la C&T en Uruguay.

Resultados concretos (1985-1990)

a. Introducción de una cláusula en la Rendi-

26 Se recibió la visita de parlamentarios argentinos y del Subsecretario de Informática de dicho país. Participó en esta sesión el asesor del PNUD.

ción de Cuentas de 1987 a favor de quienes introduzcan innovaciones en las empresas.

b. Proyecto de legislar sobre el delito informático. Aún está en el Parlamento para su aprobación.

c. Apoyo al PEDECIBA y gestión ante el Poder Ejecutivo (tanto en 1986 como en 1990) para obtener fondos, lo que resultó positivo.

d. Discusión sobre el Proyecto de Ley de la Administración Nacional de Informática. Dicha propuesta fue presentada en la legislatura pasada, y aún sigue en debate en la Comisión de Diputados. La iniciativa y consecuente redacción no responde a la visión que tienen sobre el tema los integrantes de la Comisión, incluso aquellos que pertenecen a la misma fracción partidaria que quienes presentaron el proyecto²⁸.

Se plantea dicha Administración como un Ente Autónomo. "Su cometido será generar, dirigir, diseñar, planificar, promover y controlar la estrategia política y las actividades en el área de la informática, tanto en el sector público como en el privado"²⁹.

e. Comisión Nacional de Energía Atómica

Esta iniciativa de Ley inaugurará la Agenda de 1991, frente al disenso suscitado por el proyecto de la Administración Nacional de Informática. Podemos detectar en esta "inversión" de la agenda, una actitud evasiva de conflicto.

La Comisión Nacional de Energía Atómica aparece definida como un organismo estatal para "la promoción de las aplicaciones con fines pacíficos, en todo el territorio nacional"³⁰.

V. Percepciones, ofertas y demandas. Los planteos de 1990

Trabajaremos con un modelo dicotómico: núcleos temáticos de legisladores por una parte y de expositores por otra.

a. Los legisladores.

La Comisión del Senado se reunió solo tres veces este año, mientras que la de Diputados nueve. Hay notoriamente menos interacción entre decisores y expositores (invitados) con respecto a Diputados, presentando una situación de "pobreza

28 Los autores de la misma son miembros del Movimiento Nacional de Rocha (MNR, Partido Nacional): R. Rocha Imaz, A. García, J. Coronel Nieto, A. Silveira, J. Barrios Anza, D. H. Delgado.

29 Proyecto de Ley: "Administración Nacional de Informática", Artículo I, Capítulo I.

30 Art. 1 del proyecto de ley "Comisión Nacional de Energía Atómica. Normas que regulan su actividad".

relativa" en cuanto a calidad y cantidad de sus intervenciones. La idea de "política", por otra parte, aparece más nítida en Diputados.

El comportamiento de los Senadores consiste en preguntas individuales acerca de aspectos muy puntuales. No hay exposición de fundamentos de política, ni de los objetivos de la Comisión. El análisis se basará entonces, en lo que ocurrió en la Comisión de Diputados. Los núcleos temáticos han sido los que presentaremos a continuación.

a. El consenso como expresión de deseo. En las sesiones de Diputados, el tema de política C&T ha sido explícitamente definido como "consensual" y como Política de Estado, independientemente del tópico que se aborde ³¹.

Pero la "voluntad política consensual" no solo se refiere a la ciencia y a la tecnología en tanto materia general, susceptible de lineamientos programáticos. Se aplica para situaciones sectoriales y específicas. Ejemplo de ello es la actitud de apoyo al PEDECIBA, el reconocimiento de la necesidad de que el Poder Ejecutivo aumente el aporte monetario de la contraparte nacional en el "Proyecto de Desarrollo Científico y Técnico" que ejecuta el CONICYT ³², y el interés en el Proyecto de Informatización del Parlamento (que llevó a cabo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hasta diciembre de 1990).

El consenso también pasa por la actitud unánime de solicitar a los diversos actores invitados eleven propuestas concretas al Poder Legislativo. Fue expreso para con la Universidad, el CONICYT y el PEDECIBA.

b. Conciencia de la descoordinación existente y dilapidación de esfuerzos. Sin embargo, dicha preocupación no se trasluce en propuestas efectivas de organización o coordinación.

Existe preocupación con respecto a la repercusión del tema en la propia esfera parlamentaria, ya que no ha logrado el alcance que se merece. No hay "caja de resonancia interna". Es un dato particularmente llamativo el hecho de que la Comisión de Diputados en Ciencia y Tecnología no se haya reunido ni una sola vez en el año con su correlativa en Senadores. Además de ello, no hay propuestas acerca de como hacer llegar al resto de los legisladores lo actuado en la Comisión.

31 Sabemos que a pesar del consenso manifiesto, los niveles discursivos no necesariamente se corresponden con las prácticas reales.

32 El CONICYT es el ejecutor de un préstamo del BID, por USD 35,000,000. Contó con la aprobación del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación y Cultura, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1988).

Asimismo, la repercusión en el resto del sector público, siguiendo lo vertido en las sesiones, es también escueta. El mismo debe tomar conciencia del esfuerzo que se debe realizar en el "campo tecnológico". Se declara la intención de hacer participar al sector privado en esta tarea. Empero, durante este año no ha concurrido ninguna representación empresarial a la Comisión ³³.

La Comisión manifiesta estar a la búsqueda de ideas sobre formas concretas de coordinar la investigación nacional, planteando la posibilidad de crear un organismo coordinador que permita el mejor funcionamiento del hoy desordenado "sistema científico-técnico" ³⁴.

b. Los invitados.

La discusión acerca de una Política de la Ciencia y para la Ciencia, y de Tecnología, se trató en niveles decrecientes de generalidad. Algunos de los concurrentes tratan la temática en forma global (como los representantes del CONICYT, otros tratan únicamente la Política Tecnológica (como el PIT-CNT), otros presentan acercamientos sectoriales (como por ejemplo la Comisión Nacional de Informática, CONADI y el Ministerio de Educación y Cultura).

a. Presencia de una suerte de "concertación declarativa" sobre la necesidad de desarrollar actividades tanto de ciencia como de tecnología, desde los expositores. Se reconoce el consenso más allá de diferencias políticas o corporativas: ... "hay cosas en las que todos estamos de acuerdo más allá de las actitudes o pensamiento político, porque todos hemos advertido que esta es una evidente necesidad de la República" ³⁵.

La definición e instrumentación de una Política Científica-Tecnológica -si bien no está conceptualizada en forma clara y sustantiva- es explicitada como crucial en relación a la sobrevivencia de Uruguay como país: ... "La opción ciertamente, no es de corto plazo; pero es histórica porque el país juega su destino" ³⁶.

b. Los invitados reclaman dos tipos de acción: la necesidad de toma de decisión política y la coordinación de las actividades que ya existen.

Se apela al Estado en particular y al poder político en general, ya sea como promotor de

33 La Cámara de Industrias participó en el año 1986, en calidad de invitada.

34 Este tema está planteado en forma muy vaga y confusa, y no es prioridad para los parlamentarios.

35 Ministro de Educación y Cultura, Dr. Guillermo García Costa, Sesión del 21 de mayo de 1990.

36 Wonssewer, Sesión del 2 de octubre de 1990.

decisiones, así como ejecutor y coordinador de planes y programas. A partir del reconocimiento de este referente se hacen propuestas sectoriales y otras más específicas. El reclamo de la toma de decisiones por parte de los Diputados como de Senadores es ya una constante en los expositores, más allá de la naturaleza o actividad del actor.

La decisión política aparece como la responsable de fijar lineamientos generales en la materia en estudio, y de efectuar una convocatoria amplia a todos los sectores. Además de ello, es reclamada en tanto respaldo a los planes y programas y a la comunidad científica nacional.

Independientemente de estos papeles jurídico y simbólico, tiene un rol material preciso: la asignación de recursos para poder modernizar al país. El porcentaje del PBI que Uruguay invierte en la actividad de Investigación y Desarrollo es bajo: 0,2% el sector público y 0,09% el sector productivo³⁷. El Presupuesto es entonces un obstáculo. Tanto si se lo restringe para la Universidad como para otras áreas.

c. El consenso: estrategia e instrumento para la "larga duración" de los programas. Principalmente la Universidad y el CONICYT, resaltan la necesidad de una voluntad política que permita planes coordinados y constantes, a efectos de consolidar una base científico-técnica.

La actividad tecnológica no necesita inversiones a tan largo plazo como la científica. Sin embargo, la ciencia pura demora en dar frutos concretos. De la investigación básica a la aplicada y al desarrollo de tecnología de carácter "science-based" puede existir un lapso de 20 años. De aquí la necesidad de un apoyo continuado. "Nosotros queremos transmitir la necesidad de crear una política de ciencia y tecnología que a corto, mediano y largo plazo, sea sostenida y que escape a los avatares políticos como ha sucedido"³⁸. La investigación se desarrolla durante más de un gobierno, por tanto no puede quedar sujeta a las necesidades de corto plazo.

d. El otro modelo. El único invitado que no reclama acciones parlamentarias y donde el Estado no aparece con un rol fundamental en la generación de una Política Tecnológica es Presidente de la CONADI (también Director de la Oficina de

Planeamiento y Presupuesto (OPP), Cr. Hughes³⁹. Por un lado, valora el alcance del Poder Ejecutivo en los asuntos de Informática, y por otro considera al mercado como un elemento idóneo de regulación de dichas actividades. Además de ello, se presenta a la esfera privada es "intocable" por definición. Obviamente, se está planeando un proyecto muy distinto al resto de los actores. No se demandan acciones hacia la Comisión.

Dicho modelo se diferencia incluso del presentado por el Ministro de Educación y Cultura, quien si bien sostiene que se debe poner la técnica al servicio de la empresa y no del Estado; este último es el impulsor, aunque el campo de aplicación sea exterior. Por otra parte, y a diferencia de planteos como el del CONICYT o de la Universidad, sostiene que la principal limitante más que financiera es de organización de recursos humanos.

Desde el resto de los actores, se valora la necesidad de una tecnología nacional, no como autogenerada sino como el resultado de determinado vector de prioridades. El núcleo es "saber lo que se compra". Sin embargo, no basta con una decisión que tiene mucho de mercado. Hay que aplicar y mantener la tecnología adquirida. Lo que se escoge en un momento está determinando futuras acciones. Este grado de incertidumbre o "zona gris", es donde deberían actuar las medidas políticas.

e. Las sugerencias. En general, los planteos concretos que solicita la Comisión a los actores expositores, para poder tomar acciones al respecto, resultan bastante escuetos. Los más relevantes serían los siguientes: formulación de un Plan Coordinado tanto sea a través de un aumento en el Presupuesto, como de la correcta asignación de recursos humanos, creación de un Organismo Formal encargado de coordinar el sistema nacional de investigación, programas a ser "amparados" legislativamente (Programas de Investigación y de Propiedad Industrial) y construcción de una "mentalidad diferente" (no hay desarrollo sobre esta idea, solo menciones al pasar).

VI. Conclusiones

I. Balance del trabajo de las Comisiones y posición del Parlamento

37 CINVE, op.cit.pág. 105. Se considera que el óptimo debe ser un 2% del PBI.

38 Sesión del 18 de junio de 1990. Director de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Universidad de la República, Dr. Luis Yarzábal.

39 Concurrió a la Comisión de C&T de Diputados para discutir el proyecto de creación de la Administración Nacional de Informática.

a. Al enfrentarnos a la necesidad de extraer conclusiones, la primera observación es la ausencia de políticas concretas -que en el desarrollo de este trabajo ha resultado bastante obvia al lector.

Dicha situación conlleva a que se produzca una distancia considerable entre el quehacer de las Comisiones y un verdadero intento por formular una Política C&T, más allá de la manifiesta voluntad positiva de sus integrantes. Evaluando desde la perspectiva operativa de las políticas públicas, entendiéndose por tal el proceso de diseño-ejecución-impacto, la presencia de las Comisiones fue totalmente estéril.

Esto lleva a preguntarnos por la utilidad de las Comisiones. ¿Qué diferencia se hubiera dado si estas Comisiones no hubieran existido?

No se debe medir su utilidad únicamente en términos de políticas concretas y eficaces. Fue fundamental la estrategia exploratoria de tender redes hacia los actores del incipiente sistema Científico Tecnológico de nuestro país. Son los primeros pasos para iniciar un foro nacional en el tema, que desde la perspectiva de esta investigación es imprescindible a efectos de la toma de decisiones democráticas ⁴².

Constituye además un acercamiento a sectores de la sociedad civil y del resto de la administración pública, un escalón hacia el cambio de la cultura política de los legisladores -cultura política por otra parte muy dura de transformar- y hacia la tematización del asunto ⁴³. Las Comisiones actuaron como caja de resonancia de varios actores preocupados con el tema, que buscaban fortalecer su posición principalmente frente al Ejecutivo.

b. Quizás uno de los aspectos principales que podemos extraer es la presencia de las "no decisiones".

¿En qué sentido hablamos de "no decisiones"? "cuando los valores dominantes, las reglas

42 No significa que un amplio debate solucione posiciones estructurales que pueden llevar a repartos desiguales. Pero la ausencia del mismo agravaría la situación.

43 Hechos que atañen a lo que es el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacional transcurren, pero el sistema político permanece muchas veces ajeno a los acontecimientos. La votación de la renovación del Convenio de Cooperación Técnica con Alemania, en Mayo de 1990, haya sido considerado por el Frente Amplio y el Nuevo Espacio como desigual, dando lugar a una votación en bloque por la negativa. Lo que resulta particularmente interesante es que solo figuró como una noticia menor en la prensa, no dando lugar a opiniones por parte de los sectores progresistas contra la política que se estaba impulsando a través de dicha votación.

aceptadas de juego, las relaciones de poder existentes entre grupos, y los instrumentos de fuerza, solos o en forma combinada, efectivamente impiden que ciertos reclamos se desarrollen en forma íntegra que clamen por decisiones" ⁴⁵.

No debe confundirse la situación de la no-decisión con la decisión de no actuar o bien de no decidir, ya que en estos dos últimos casos estamos frente a observables.

El tema permanece latente, y no integra el circuito de decisiones debido al impacto de la movilización (o no) de ciertos recursos y de la ausencia de un "sistema de presión" por parte de los actores demandantes. Las demandas presentadas son aisladas y autocontenidas, sin reconocimiento ni referencia mutua de expectativas entre los actores.

c. Detrás del manifiesto consenso tan frecuente en las sesiones de las comisiones, se está ejerciendo poder. En el caso de las no decisiones, es un poder para no impulsar el tema hasta hacerlo una política de Estado. Es una suerte de veto no explícito, que esconde conflictos potenciales o conflictos que se resuelven en otros ámbitos y en relación a otros temas; pero cuya repercusión es directa en Ciencia y Tecnología.

La Comisión abordó los temas en forma general, marcando grandes líneas que sería conveniente seguir. Pero no sometió a tratamiento específico proyectos de ley (salvo el de la Administración Nacional de Informática), siendo importante la omisión de la discusión de las cláusulas del Presupuesto Nacional que afectan directa o indirectamente la cuestión científica tecnológica.

El caso de la Administración Nacional de Informática, quedó paralizado al cambiar la Agenda de discusión, y entrará a la rutina de la Cámara de Diputados una vez que esté vencido el plazo correspondiente. Salió de la Comisión sin una opinión final.

En el caso del Presupuesto Nacional, se trasladó a las sesiones colectivas. En ellas, el resultado de la votación no fue proclive a las cláusulas que tiene relación directa o indirecta con los temas de Ciencia y Tecnología, produciéndose así un comportamiento disociado para quien observa la conducta de los miembros de las Comisiones.

Cuando se trató en las Comisiones lo concerniente al bajo porcentaje del Producto Bruto destinado a actividades de I&D, hubo acuerdo verbal

45 Ham, Christophery Hill, Michael: "The Policy Process in the Modern Capitalist State". Weatsheaf Books. Gran Bretaña, 1988, pág. 64.

por parte de los actores en la necesidad de un aumento del mismo. En el momento de votar la cláusula que otorga parte de las ganancias del LATU para la Universidad, así como el presupuesto para la educación, el comportamiento fue en contra de lo que se había sostenido en las sesiones.

II. Sobre el contenido de lo que se discutió

Se define muy poco la sustancia de la Política C&T, aunque en todo momento se la coloca como vital, lo que demuestra el poco conocimiento real que existe sobre el tema. Asimismo, ciencia y tecnología son tratadas como una entidad única, a pesar de una política dirigida a una de ellas no tiene por que favorecer a la otra necesariamente.

Por otra parte, tanto una Política Científica como una Tecnológica, están en estrecha relación

con las Políticas Educativas y la Política Económica e Industrial. La relación con estas aparenta no estar bien comprendida por la totalidad de los legisladores.

Se habla de la tecnología volcada hacia la producción y no hacia la innovación, como forma de abordar el problema de la productividad y la competitividad de la producción nacional. En otras palabras, está dirigida a mejorar y mantener lo que ya existe y no a crear aspectos nuevos.

A pesar de la constante mención al rol fundamental que tiene el sector industrial, no hay una participación de este en el proceso de discusión. Está más allá de las posibilidades a corto plazo de los legisladores una política de involucramiento del mismo. Por otra parte, la ausencia de la industria indica la poca presión que ejerce, al menos sobre el Parlamento, por asuntos directamente relacionados con ciencia y tecnología.