



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN
15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**Think Tanks, Universidades y políticas públicas en
América Latina**

Adolfo Garcé
Camilo López

Think Tanks, Universidades y políticas públicas en América Latina*

Adolfo Garcé** y
Camilo López***

1. Introducción

Al menos desde que el hombre comenzó a manejar el fuego, a comunicarse por escrito o a entender la secuencia de estaciones y mareas, el conocimiento ha desempeñado un papel central en la vida social. Sin embargo, especialmente a partir que Daniel Bell, a comienzos de la década del setenta, publicó *The Coming of Post-Industrial Society*, se ha vuelto un lugar común señalar que el crecimiento cuantitativo de la información disponible ha terminado alumbrando un tipo cualitativamente diferente de sociedades: las sociedades de la información o del conocimiento (Mansell 2009).¹

En ellas el conocimiento no sólo ha provocado cambios profundos en la producción de bienes y servicios -del fordismo al posfordismo, de la producción en masa a la especialización- y en el mercado laboral -detonando el ascenso de los “analistas simbólicos” como explicara Robert Reich (1992:177-180) en *The Work of Nations*. En verdad, en las nuevas sociedades, el conocimiento ha cambiado radicalmente nuestra forma de vivir, al decir de Frank Webster (2006:9) o, en términos de

* Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014). La investigación es resultado del Proyecto Más Saber América Latina: Potenciando las relaciones entre think tanks y universidades en América Latina. Grupo FARO - Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales de Chile. Financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (International Development Research Centre, IDRC).

** Doctor en Ciencia Política, Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy

*** Candidato a Doctor en Ciencia Política, Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

¹ Aunque a veces se usan los conceptos *sociedad de la información* y *sociedad del conocimiento* como sinónimos, los especialistas les asignan distintos significados (más estrecho el primero, más amplio el segundo). UNESCO, por ejemplo, las distingue del modo siguiente: “La noción de sociedad de la información se basa en los progresos tecnológicos. En cambio, el concepto de sociedades del conocimiento comprende dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas”. (2005:17). Según UNESCO, “la información es un instrumento del conocimiento pero no el conocimiento en sí”: “El nacimiento de una sociedad mundial de la información como consecuencia de la revolución de las nuevas tecnologías no debe hacernos perder de vista que se trata sólo de un instrumento para la realización de auténticas sociedades del conocimiento. El desarrollo de las redes no puede de por sí solo sentar las bases de la sociedad del conocimiento” (2005: 19).

Manuel Castells en su trilogía *La era de la información* (1996), nuestra propia identidad.

En las sociedades del conocimiento, gracias a las nuevas tecnologías de comunicación disponibles, la información circula por todos los rincones. El conocimiento se genera por doquier y permea conductas e instituciones. En un entorno de este tipo, el papel de las universidades como organizaciones especializadas en la acumulación, trasmisión y generación de conocimiento, naturalmente, tiende a acrecentarse. El advenimiento de la nueva era vino a reforzar la tendencia hacia el incremento de las actividades de investigación que las universidades modernas, especialmente las inspiradas en el modelo alemán (las universidades concebidas como instituciones crecientemente especializadas y orientadas a la investigación), ya venían evidenciando.

Las actividades de investigación en las universidades, a su vez, para algunos especialistas, no debían hacerse dando la espalda a las necesidades de la producción. Por el contrario, los investigadores universitarios estaban llamados a contribuir decisivamente al desarrollo productivo. Este punto de vista encontró en el enfoque *Triple Helix* su formulación más sistemática. De acuerdo a esta visión, las universidades, cooperando al mismo tiempo con las empresas y el sector público, juegan un papel fundamental en el proceso de innovación de los países más avanzados (Etzkowitz y Leydesdorff 2000). Según este enfoque, esta orientación de la investigación universitaria hacia la solución de problemas específicos del sector productivo no implica abandonar la vocación por la creación de conocimiento original sino cambiar el contexto y la forma de crear conocimiento.²

Universidades, Think Tanks y políticas públicas

² Dicen Etzkowitz y Leydesdorff: "*The practical impetus to scientific discovery is long-standing. The dissertation of Merton (1938) reported that between 40% and 60% of discoveries in the 17th century could be classified as having their origins in trying to solve problems in navigation, mining, etc. Conversely, solution of practical problems through scientific means has been an important factor in scientific development, whether in German pharmaceutical science in the 17th century (Gustin, 1975) or in the British-sponsored competition to provide a secure basis for navigation (Sobel, 1995)*" (2000:116).

El énfasis en la importancia del conocimiento no dejó solamente su huella en los debates sobre la innovación en las empresas. Los expertos en políticas públicas sostuvieron que las innovaciones en el sector público, como las del sector privado, debían apoyarse en evidencia empírica y resultados de investigación. Esta creencia está en la base del notable aumento experimentado en las sociedades contemporáneas por los *Think Tanks*. En algunos países, los gobernantes comenzaron a demandar que la producción en ciencias sociales en sus respectivos países se orientara a solucionar problemas específicos de la gestión pública. Esto contribuyó a que se instalaran y fortalecieron instituciones especializadas en generar insumos para el perfeccionamiento de las políticas públicas. Pero los *Think Tanks* también proliferaron en otros países, en aquellos en los cuales los gobernantes mostraron menor propensión al uso de evidencia en las políticas. En estos casos nacieron buscando sensibilizar a los gobernantes respecto a la necesidad de enfocar la elaboración de las políticas públicas más científicamente.

De todos modos, la generación de insumos técnicos orientados a mejorar la calidad de las políticas públicas no quedó solamente en manos de los *Think Tanks*. En mayor o menor medida dependiendo del contexto nacional, las universidades también fueron desarrollando este tipo de conocimiento. Los universitarios especializados en ciencias sociales, como sus pares de las llamadas “ciencias duras”, comenzaron a aprender a investigar con sentido práctico, esto es, a encontrar formas concretas de solucionar problemas específicos, en este caso, de la gestión pública.

Las necesidades de la industria, en un caso, y las del gobierno, en el otro, en el contexto del incremento sensible de la importancia del conocimiento en las sociedades contemporáneas, generaron un cambio significativo en el modo de producción de conocimiento científico. Gibbons *et al* (1994) argumentaron que, hacia finales de siglo XX, la producción de conocimiento venía pugnando por evolucionar desde un modelo de ciencia disciplinar, autocontenido y jerárquico, que privilegia la investigación de los problemas específicos que despiertan el interés de los académicos (Modo 1), a un nuevo modelo de ciencia transdisciplinar, abierto y horizontal, que apunta a desarrollar conocimiento científico enfocando los problemas que conciernen más directamente a la comunidad (Modo 2).

De todos modos, como el propio Gibbons temía, el viraje desde un modo de producción de conocimiento hacia el otro es un proceso lento plagado de obstáculos. El Modo 1 sigue prevaleciendo en las universidades, reproducido por estructuras académicas montadas sobre disciplinas aisladas y fuertemente custodiado por sistemas de incentivos que premian la publicación en revistas indexadas de cada disciplina. Quienes cultivan un modo de producción de conocimiento sospechan del otro. El Modo 2, por su parte, es la modalidad propia de los *Think Tanks*. La investigación prioriza consideraciones de utilidad social (“pertinencia”), se orienta a la solución de problemas específicos y busca impactar en el público y en los gobernantes. Universitarios e investigadores de *Think Tanks*, muy frecuentemente, tienen visiones realmente distintas respecto a la ciencia y su papel en la sociedad.

Conocimiento y política en América Latina

Nuestra región no ha permanecido al margen de las tendencias que se acaban de mencionar. Durante la última década, en foros políticos y en espacios académicos, se ha debatido intensamente tanto acerca de cómo acelerar la transformación de nuestros países en sociedades del conocimiento como respecto a cómo reformar las universidades para que presten un mejor auxilio al desarrollo. En particular, en la mayoría de los países es visible el reclamo de mejorar la calidad de las políticas mediante un mejor “nexo” entre investigación y decisión.

En América Latina, desde luego, hay mucho para hacer en lo que refiere a la mejora de la calidad de las políticas públicas. Sin embargo, es una región que, desde el siglo XIX, ha mostrado estar más predispuesta a incorporar a los expertos y sus saberes en los procesos de gobierno que a escuchar las voces de los ciudadanos. Una rápida mirada a la historia política confirma esta hipótesis. Durante el siglo XIX, especialmente durante los años de apogeo de la influencia del positivismo, algunos regímenes mostraron fuerte aversión a la participación popular y, al mismo tiempo, una no menos intensa afinidad hacia la elite de “científicos”. El “porfiriato” mexicano es, en este sentido, ejemplar. Durante el siglo XX las tendencias tecnocráticas se manifestaron en numerosas oportunidades. Los regímenes autoritarios, que con tanta frecuencia controlaron el poder, delegaron

decisiones fundamentales en manos de expertos civiles. La “afinidad electiva” entre militares y economistas, como tempranamente advirtió Guillermo O’Donnell, fue uno de los rasgos más notorios de los Estados Burocráticos Autoritarios del Cono Sur. Pero la presencia decisiva de expertos en los regímenes autoritarios latinoamericanos del siglo XX empezó mucho antes, como revela el repaso de la experiencia del gobierno de Carlos Ibáñez a fines de la década del veinte en Chile (Silva 1997).

La democracia recién se transformó en el régimen político predominante en América Latina a fines de la década del setenta del siglo pasado (Smith 2004). Pero, como argumentó Patricio Silva, la democratización no supuso el fin de las tendencias tecnocráticas tan claramente evidenciadas durante las fases anteriores. Por el contrario, las nacientes democracias, como los regímenes autoritarios que las precedieron, mostraron una fuerte propensión a concederle poder a los especialistas. A lo largo de todos estos años cambió el signo ideológico de los partidos en el poder y, a la vez, los paradigmas de política impulsados por los gobernantes. Pero, en buena parte de América Latina, la palabra de los expertos sigue pesando más que la voz de los ciudadanos.

Tener en cuenta este contexto es muy importante. A lo largo de este texto se discutirá extensamente respecto a cómo fortalecer la calidad de la oferta de investigación disponible para incrementar, a su vez, la calidad de las políticas públicas en América Latina. Como se verá, promover la cooperación entre universidades y *Think Tanks*, desde este punto de vista, es un desafío fundamental. Pero no debería perderse de vista que, para la región, tan o más importante que seguir mejorando el “nexo” entre investigación y políticas públicas es asegurar que la persistencia y profundización de las reglas de juego democráticas. América Latina, como dijo Filgueira (2006), precisa más tecnocracia pero también más democracia.

Estructura del trabajo

El texto se estructura de acuerdo al plan siguiente. En el capítulo 2 se presenta un Panorama global del sector de producción de conocimiento de América Latina. Se narra el desarrollo del sector universitario y el proceso de conformación de los

Think Tanks en la región. Luego se pasa revista a los principales indicadores sobre recursos humanos y gasto en investigación y desarrollo (I+D). Finalmente, se analiza la evolución reciente de la producción en ciencias sociales. En el capítulo 3 se examinan los vínculos entre universidades y *Think Tanks*, distinguiendo entre modalidades de cooperación y de competencia. En el capítulo 4 se presentan hipótesis acerca de los factores que afectan el tipo de vínculo entre ambas instituciones. En el capítulo 5 se resumen las conclusiones y se formulan recomendaciones de políticas orientadas a potenciar la cooperación entre universidades y *Think Tanks*.

2. Panorama del sector de producción de conocimiento en América Latina

2.1 El desarrollo de las universidades

Las primeras universidades en América Latina (AL) son anteriores a nuestros Estados nacionales. Fueron fundadas en tiempos de la colonia, o por impulso del Papa (como la de Santo Domingo) o por decisión del Rey (como las de Bogotá y Quito). En todo caso, como ha señalado Brunner, a diferencia de lo ocurrido en Europa, el establecimiento de nuestras primeras universidades fue otorgado “desde arriba y desde fuera por un acto administrativo” (1990:5). En el contexto de este primer largo ciclo fundacional se instalaron en nuestra región, entre 1538 y 1827, 33 universidades (Brunner 1990:5). Aunque no todas lograron ser dinámicas e influyentes, en general jugaron un papel importante en la formación de las elites gobernantes y en las disputas por el poder en cada uno de nuestros países (Brunner 1990:7).

La enorme conmoción política y cultural generada por las guerras de la independencia modificó profundamente el mapa de las universidades durante el siglo XIX. Algunas universidades languidecieron. Otras se modernizaron. Algunas terminaron clausuradas, pero otras tantas fueron instaladas. En términos generales, las universidades de esta segunda etapa no sólo conservaron la vocación por servir a los asuntos públicos de la configuración fundacional sino que la reforzaron. La universidad colonial fue dejando paso a la universidad nacional. De acuerdo a esta concepción, la universidad debía cumplir un amplio abanico de

tareas: regir el sistema educativo, promover la creación científica y contribuir al progreso material y cultural de las repúblicas nacientes. (Brunner 1990:8-9).

Con el cambio de siglo, las sociedades latinoamericanas empezaron a experimentar fuertes reclamos de inclusión política y social. A medida que el orden político oligárquico fue crujiendo, las universidades de la región también fueron siendo atravesadas por demandas de democratización. El movimiento reformista de Córdoba de 1918, mirado desde este punto de vista, es inseparable de los procesos, erráticos, conflictivos, a menudo frustrados, de democratización política que signaron las dos primeras décadas del siglo XX. El reformismo apuntó a democratizar el gobierno de la universidad. Pero, retomando la tradición, insistió en reforzar la conexión de la universidad con los desafíos y problemas políticos y sociales de su entorno. La juventud universitaria no reclamaba solamente una cuota parte fundamental dentro de la universidad. Pretendía, desde la plataforma de la universidad, extender la huella de sus ideales, de sus convicciones y valores a toda la sociedad.

Las ideas del movimiento reformista resonaron por toda la región y fueron dejando un legado de cambios institucionales variado pero, en general, muy significativo (Brunner 1990:12, Bernasconi 2008:5-54). No obstante, los procesos de cambio en las universidades de América Latina iniciados en la década del cincuenta, y acelerados durante los sesenta, tuvieron un impacto todavía más profundo. Entre 1950 y 1995 el número de universidades, de estudiantes y el porcentaje de cobertura se multiplicaron por siete (Bernasconi 2008:57). Las universidades se masificaron y vivieron un intenso proceso de especialización y diferenciación. Al mismo tiempo, en un movimiento contradictorio, ganaron autonomía respecto a los gobiernos pero, a la vez, se politizaron. En parte como consecuencia de la masificación y en parte como respuesta a la politización, se fortaleció de modo muy visible el sistema de educación superior privada.

De la guerra fría al ajuste estructural, de la politización a la venta de servicios, y del Modo 1 al Modo 2

En buena medida para buscar recursos que los gobiernos o no podían o no querían asignar, las universidades públicas tuvieron que generar destrezas para vender

servicios, tanto al sector privado como al sector público. Así, la universidad pública fue virando desde el ideal de la autonomía a la aceptación de la heteronomía, del predominio del conflicto a la propensión hacia la cooperación, y de privilegiar la alianza con los obreros en pos de la revolución socialista, a anhelar la colaboración con los empresarios en aras del desarrollo. El universitario, a su vez, que ya había pasado de profesional a académico, experimentó una nueva mutación: fue desarrollando capacidades como consultor. Ambos procesos, la politización (en tiempos de la guerra fría) como la orientación hacia la venta de servicios (a partir de los noventa), tuvo consecuencias profundas. La universidad, como ha dicho Brunner, *“es desalojada de su posición central en la esfera cultural”* y la *“idea de universidad pierde su aura”*, *“se desacraliza”* (2007: XIV).

El viraje hacia la cooperación con quienes toman decisiones, tanto en el mundo empresarial como en las políticas públicas, en parte derivado de las restricciones presupuestales y de los enfrentamientos políticos mencionados, forma parte del cambio en las condiciones de producción científica señaladas por Gibbons *et al* (1994) ya referidos en la introducción. También en nuestra región se deja sentir el avance el Modo 2, es decir, el conocimiento científico transdisciplinar, abierto, horizontal, generado en el contexto de la búsqueda de soluciones para problemas concretos. Este enfoque se abrió paso rápidamente en los documentos de UNESCO, especialmente a lo largo del proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de 1998 celebrada en París. Los documentos aprobados por la Conferencia Regional celebrada en La Habana en 1996, que reunió a más de 700 delegados de 26 países, constituyen un claro testimonio de la velocidad con que el debate acerca de las nuevas condiciones de producción de conocimiento (la irrupción del Modo 2) ingresó en la consideración de los expertos en educación superior de la región (Tünnermann 2008).

En nuestras universidades generó reacciones muy distintas. Algunos universitarios le dieron la bienvenida, en la medida en que el Modo 2 tiene fuertes puntos de contacto con el viejo ideal de la extensión (Castro-Martínez y Sutz 2011). En particular, el nuevo modelo encontró terreno fértil en los defensores del modelo de “universidad para el desarrollo”. Para estos, la producción científica universitaria debe ser “pertinente”, es decir, debe estar socialmente comprometida. Otros, los

“cientificistas”, lo resistieron, en nombre de la “calidad”, es decir, del fortalecimiento del conocimiento disciplinar tipo Modo 1 (Arocena y Sutz 2001:1229, 1230).

Aunque tanto los documentos de los foros internacionales como los elaborados por las propias universidades sostienen que “pertinencia” y “calidad” no son objetivos opuestos sino complementarios, el conflicto entre ambos sigue tensando fuertemente la vida universitaria en nuestra región. De hecho, se verifica en muchos lados una suerte de “esquizofrenia”: por un lado, en nuestras universidades, se vuelven cada vez más frecuentes los discursos y las prácticas tipo Modo 2; sin embargo, los sistemas de evaluación siguen estableciendo incentivos orientados al Modo 1:

“Latin American universities’ discourse is increasingly ‘Mode 2’ (...). There is a growing praise to the importance of the blurring of disciplinary frontiers, of disciplinary cross-fertilisation, of sharing the act of knowledge production with other actors, of retreating from the setting of the research agenda in solitude. It would be reasonable to expect, then, an evaluation system coherent with the new discourse. This is not the case, however: while university discourse shifts enthusiastically towards ‘Mode 2’, the academic evaluation system stays firmly anchored on ‘Mode 1’. (...)”. (Arocena y Sutz 2001:1230-1231).

Algunos indicadores

Al cabo de este proceso, como puede verse en el Cuadro 1 y en el Gráfico 4, el sistema universitario latinoamericano ha experimentado una fuerte expansión (ver Gráfico 3), pero sigue presentando fuertes diferencias nacionales, tanto desde el punto de vista del número total de instituciones de educación terciaria como desde el ángulo del desarrollo del subsistema de instituciones privadas (2 de cada 3 universidades de la región son privadas).³

³ Según Daniel Levy “La educación superior privada ha crecido de manera asombrosa durante varias décadas” en todo el mundo. Sin embargo, este fenómeno se dio de modo especialmente intenso en América Latina: “el más alto porcentaje de educación superior privada es el de América Latina: un 48,2% según cifras del Programa de Investigación en Educación Superior.” (Levy 2011:135-138).

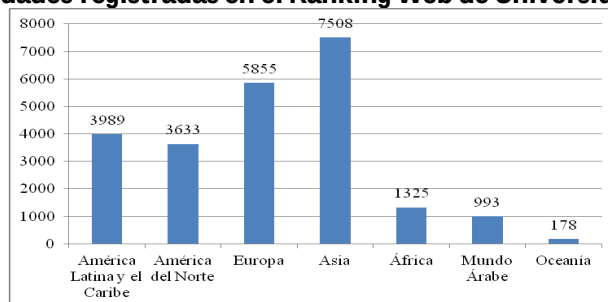
Cuadro 1
Universidades públicas y privadas por país (2010)

País	Públicas	Privadas	Total
México	872	1701	2573
Colombia	81	201	282
Brasil	100	86	186
Argentina	55	60	115
Perú	35	65	100
Paraguay	15	72	87
Bolivia	17	68	85
Cuba	67		67
Chile	16	44	60
Venezuela	33	25	58
Costa rica	5	51	56
Nicaragua	6	48	54
Puerto rico	6	43	49
República dominicana	2	31	33
Honduras	6	14	20
Uruguay	1	14	15
Guatemala	1	12	13
Panamá	1	10	11
Total	1319	2545	3864

Fuente: Brunner y Ferrada Hurtado (2011:115).

Como puede verse en el Gráfico 1, según la información de Webometrics, en América Latina y el Caribe hay casi 4000 universidades, cifra similar a la de América del Norte, aunque inferior a la de Europa y Asia. De todos modos, como muestra el Gráfico 2, en términos comparados, son pocas las universidades de la región que alcanzan altos estándares de calidad de acuerdo a los criterios de Webometrics. En el año 2013, solamente 20 de nuestras universidades figuraban en el “top 500”. Mientras tanto, lo hacían 173 de las de América del Norte y 204 de las de Europa.

Gráfico 1
Universidades registradas en el Ranking Web de Universidades (2013)

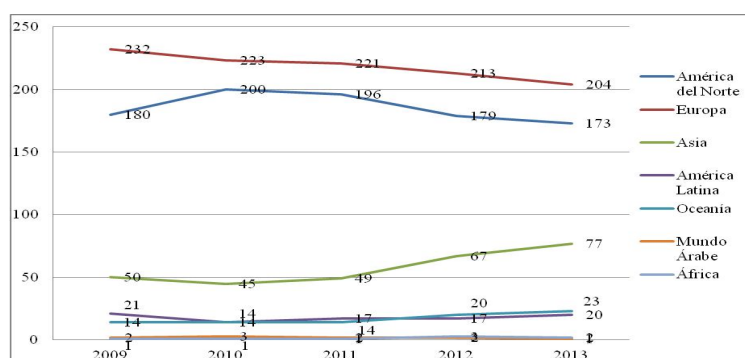


Fuente: <http://www.webometrics.info/>

En 2014, según el Ranking Web de Universidades de Webometrics, siete universidades latinoamericanas se encuentran entre las 300 mejor rankeadas del mundo. Cuatro de ellas son brasileñas, mientras que Argentina, Chile y México tienen una universidad en este grupo. Estos datos muestran el posicionamiento de Brasil en materia universitaria en la región, aspecto que se reafirma si se observan datos de producción científica publicada en revistas indexadas.

Gráfico 2

Número de universidades en el ranking Web de Universidades 2009/ 2013, por región

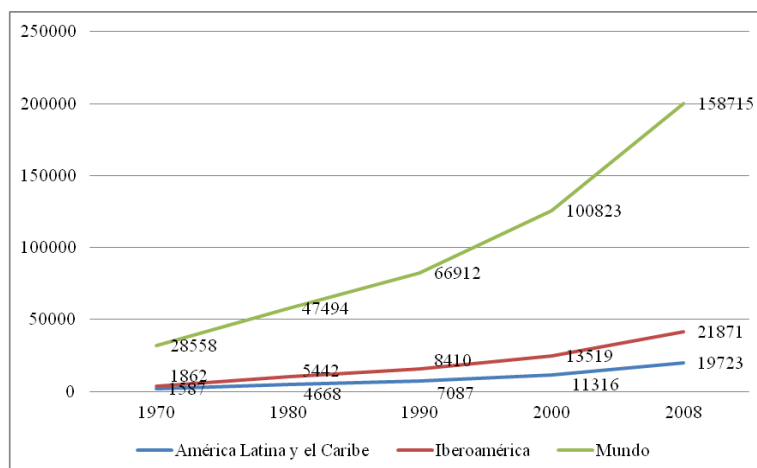


Fuente: (<http://www.webometrics.info/>)

Desde la década de 1970 a 2008, la matrícula de estudiantes en universidades latinoamericanas creció de forma significativa. Hoy estas universidades tienen doce veces más estudiantes que en la década de 1970. Ese crecimiento acompaña la tendencia general de expansión de la matrícula pero no de forma tan pronunciada como ocurre a nivel global (Ver Gráfico 3). La región se encuentra por debajo del nivel medio de crecimiento de la matrícula universitaria global.

Gráfico 3

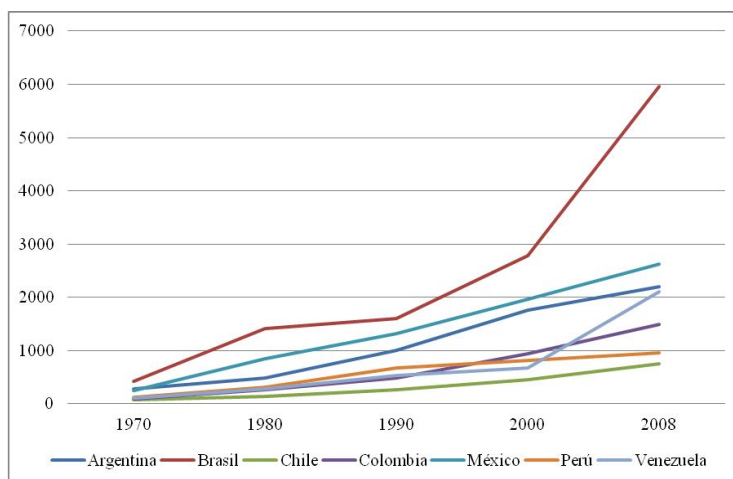
Evolución de la matrícula (número de estudiantes) en miles (1970-2008)



Fuente: Brunner y Ferrada Hurtado (2011).

Debe señalarse también, que las tendencias de expansión de la matrícula universitaria muestran asimetrías entre países. Si se observa el Gráfico 4, Brasil es el país que presenta una tendencia mayor en el crecimiento de la matrícula, particularmente a partir de la década de los 2000.

Gráfico 4
Evolución de la matrícula (número de estudiantes) en miles por países (1970-2008)



Fuente: Brunner y Ferrada Hurtado (2011).

Las universidades de la región han crecido en su número de estudiantes matriculados acompañando, aunque de manera no tan pronunciada, una tendencia que en América Latina parece acrecentarse a partir de la década de los 2000. En el marco de un sistema internacional en proceso de reconfiguración, al menos desde la crisis iniciada en 2008, América Latina se posiciona con relativa prosperidad y se vuelve a plantear el dilema de pensar por qué senderos optar en la encrucijada de caminos al desarrollo. En este contexto el rol de las universidades parece clave y la producción de conocimiento vuelve a ser un aspecto central para ser repensada. Las tensiones entre el Modo 1 y el Modo 2 tendrán que ser debatidas a la luz de una coyuntura que demanda respuestas.

Expansión (¿y declive?) de los Think Tanks en América Latina

El crecimiento y la diversificación del sistema universitario no es la única innovación de relieve ocurrida, desde el punto de vista institucional, en la oferta de conocimiento en la región durante las últimas décadas. Junto con este proceso se ha verificado, como en otras partes, un aumento del número, actividad e influencia

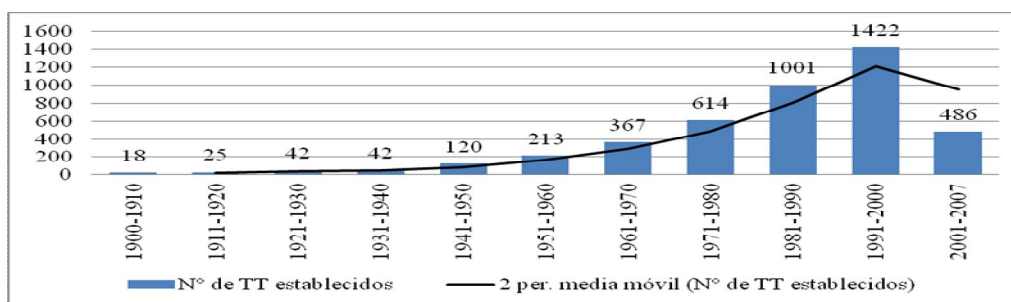
de los *Think Tanks* (Levy 1996). De acuerdo al informe *2013 Global Go To Think Tank*, sobre un total de 6826 instituciones reportadas, en América del Sur y América Central existen 662 *Think Tanks*.

La expansión de los *Think Tanks* en América Latina forma parte de tendencias globales hacia el aumento del papel de la información y la expansión de las funciones del Estado, que tiende a acelerarse cuando se manifiestan problemas serios en la legitimidad de los gobiernos (Mc Gann 2013).⁴ Pero para dar cuenta de este fenómeno en nuestra región hay que mencionar otros procesos. En primer lugar, en muchas partes, los regímenes autoritarios, al expulsar a los investigadores de las universidades públicas, los obligaron a crear sus propias instituciones en la esfera privada y a convertirse en consultores. En segundo lugar, la politización y la masificación de las universidades, en la medida en que las alejaron de los gobiernos y las obligaron a concentrar su esfuerzo en la docencia, inhibieron el desarrollo de investigación orientada a las políticas públicas y favorecieron, de este modo, la irrupción de instituciones especializadas en proveer de insumos a los responsables de las políticas públicas. En tercer lugar, el giro hacia el Mercado verificado en los noventa, en tanto debilitó la tradicional centralidad del Estado latinoamericano, favoreció el desarrollo de la sociedad civil y de sus organizaciones.

El número total de *Think Tanks* en el mundo sigue creciendo de acuerdo a los datos del proyecto liderado por McGann (pasó de 5465 en 2008 a 6826 en 2013). Pero el número de *Think Tanks* que se establecen por año ha venido declinando desde comienzos del siglo XXI como se desprende del Gráfico 5. Es probable que este declive ayude a explicar por qué en las algunas regiones, como América Latina, Europa y Oceanía, el número total de *Think Tanks* registrado en 2013 es inferior al de 2012 como puede verse en el Gráfico 6.

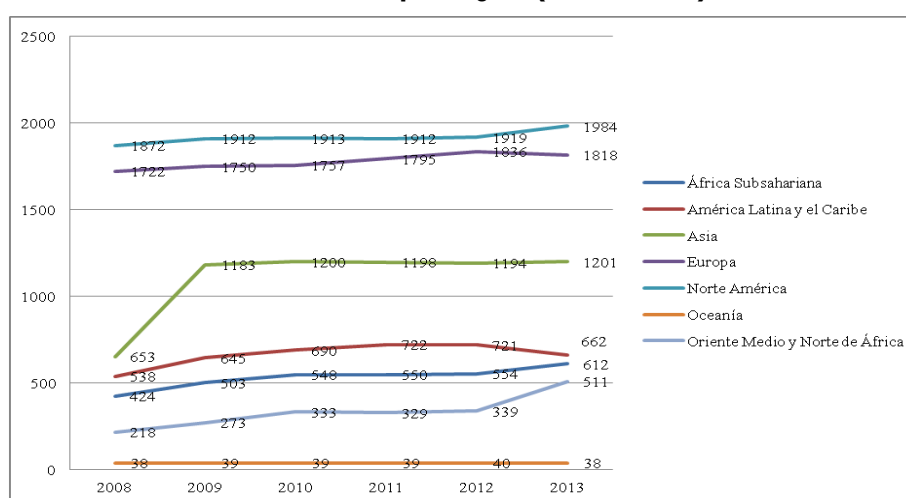
⁴ Mc Gann (2013:16) propone escuetamente las siguientes razones para el crecimiento de los *Think Tanks* en los siglos XX y XXI: “*Information and technological revolution; End of national governments’ monopoly on information; Increasing complexity and technical nature of policy problems; Increasing size of government; Crisis of confidence in governments and elected officials; Globalization and the growth of state and non-state actors; Need for timely and concise information and analysis ‘in the right form at the right time and in the right hands’.* (...)”.

Gráfico 5
Número de TT establecidos por período (1900-2007)



Fuente: McGann, James G. (2013).

Gráfico 6
Número de TT por región (2008 – 2013)



Fuente: McGann, James G. (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013).

Algunas de las razones que propone McGann (2013:16)⁵ para explicar la tendencia declinante del número de Think Tanks establecidos por año pueden ayudarnos a entender qué podría estar pasando en nuestra región. Es posible que algunos hayan desaparecido por déficits institucionales propios. También es posible que las transformaciones verificadas en los últimos años les hayan hecho perder su razón de ser fundacional. También es posible que el fortalecimiento de las capacidades estatales ocurrido durante el reciente “giro a la izquierda” haya dejado

⁵ La disminución de la cantidad de Think Tanks establecidos por año, según McGann, podría deberse a los siguientes factores: “Political and regulatory environment hostile to think tanks and NGOs in many countries; Decrease funding for policy research by public and private donors; Public and private donors move to short term, project specific funding instead of investing in ideas and institutions; Underdeveloped institutional capacity and the inability to adapt to change; Increased competition from advocacy, organizations, for-profit consulting firms, law firms and 24/7 electronic media; Institutions have served their purpose and have discontinued their operations”. (2013:16).

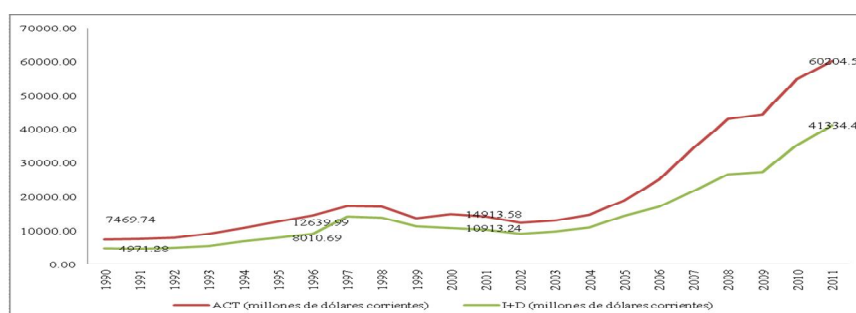
menos espacio para la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Pero, además, hay que tomar en cuenta las transformaciones recientes del mundo universitario. En la medida en que las universidades de la región intentan conciliar “calidad” (Modo 1) y “pertinencia” (Modo 2), mejoran su vínculo con las empresas privadas y el estado, y desarrollan destrezas para la consultoría y el asesoramiento, se convierten en fuertes competidoras de los *Think Tanks*.

2.2 Principales indicadores de la oferta de investigación para políticas públicas

La producción científica en la región ha experimentado un fortalecimiento muy visible. Desde 1990 en adelante se multiplicó por 8 el gasto en Actividades de Ciencia y Tecnología y en Investigación y Desarrollo (Gráfico 7); en relación al PBI el gasto en I+D también creció sensiblemente (Gráfico 8) aunque en menor proporción que en otras partes (Gráfico 9). También aumentó el número de investigadores (Gráfico 10) y de PhDs (Gráfico 11). Finalmente, crecieron las publicaciones científicas en general (Gráfico 12) y las de las Ciencias Sociales en particular (Gráfico 13). Según Hernández Asensio (2014) la proporción de artículos científicos producidos en América Latina, en los últimos quince años se cuadruplicó en términos absolutos (superando la barrera de los 100.000 artículos indexados en Scopus) y casi duplicó su participación relativa (al pasar del 2,2 al 4,0 por ciento). Todos los indicadores muestran un crecimiento menos volátil durante la primera década del siglo XXI que durante la última del siglo XX.

Gráfico 7

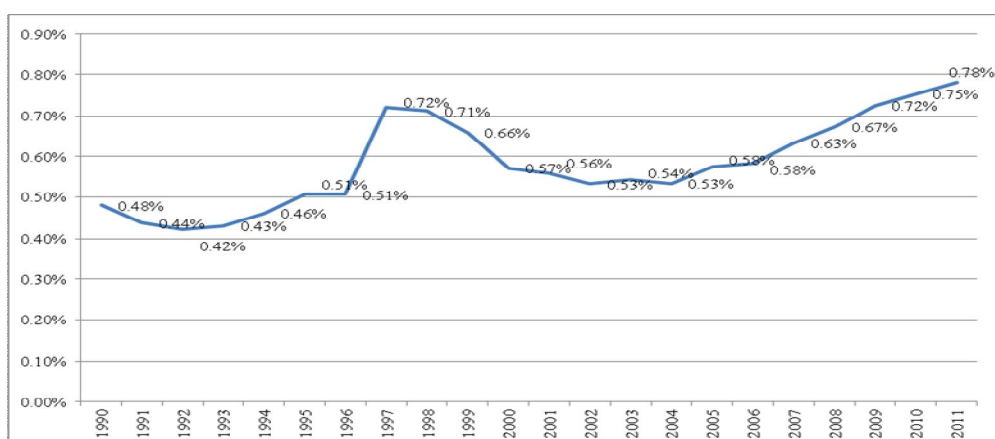
Evolución del gasto en Actividades de Ciencia y Tecnología y en I+D en USD



Fuente: RICYT (<http://www.ricyt.org/>)

Gráfico 8

Gasto en I+D en relación a PBI en América Latina y el Caribe

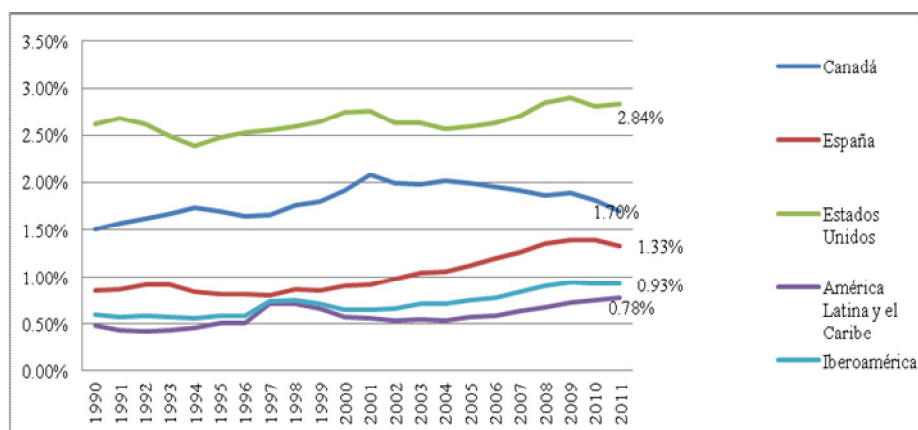


Fuente: RICYT (<http://www.ricyt.org/>)

Como puede verse en el Gráfico 9, el gasto en I+D en relación al PBI en América Latina es en términos relativos menor que el de países como Estados Unidos. Aunque debe señalarse que, luego de un descenso a inicios de la década de los 2000 probablemente explicado por crisis económicas que impactaron la región, a partir de 2005 existe una tendencia al aumento del gasto en este rubro, alcanzando un 0,78% del PIB como promedio regional en 2011.

Gráfico 9

Gasto en I+D en relación a PBI comparado

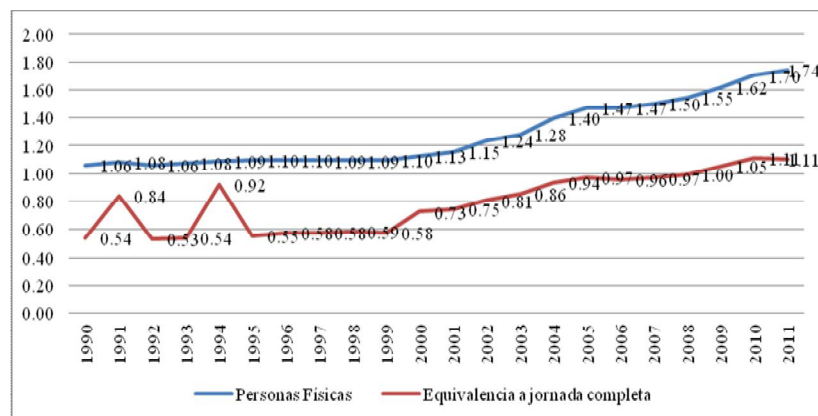


Fuente: RICYT (<http://www.ricyt.org/>)

El número de investigadores en la región muestra también una tendencia creciente a partir de la década de los 2000. Tanto medido en personas físicas como en equivalencia a jornada completa, aunque debe decirse que en este último caso, el número de investigadores por cada mil habitantes de la PEA es menor.

Gráfico 10

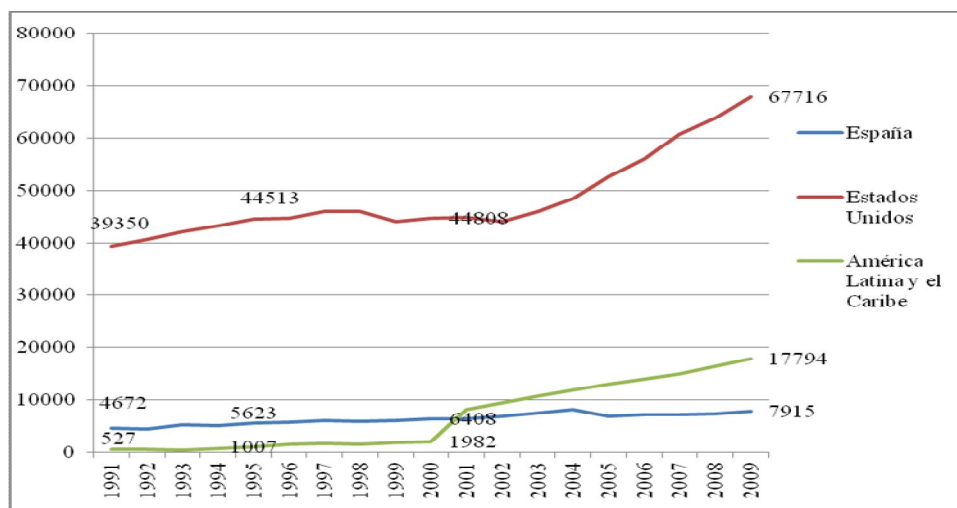
Evolución del número de investigadores (equivalencia a jornada completa) cada mil habitantes de la PEA en América Latina



Fuente: RICYT (<http://www.ricyt.org/>)

También durante la década de los 2000 crece el número de doctores en la región. Aunque en términos comparados con Estados Unidos la región se encuentra lejos de las cifras registradas por este país. Si se observa el gráfico 12, el área disciplinar que concentra más doctores es Humanidades, seguida por las Ciencias Sociales.

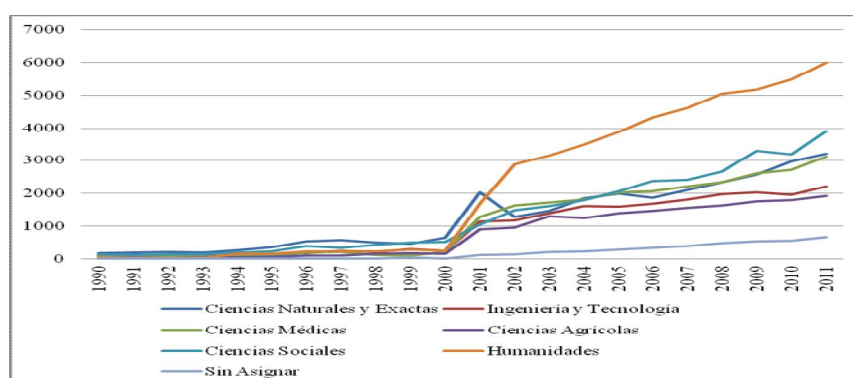
Gráfico 11
Evolución del total de PhDs comparado



Fuente: RICYT (<http://www.ricyt.org/>)

Gráfico 12

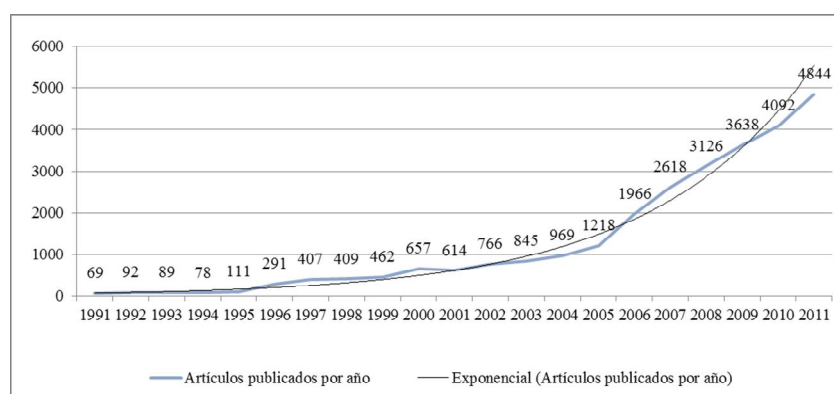
Evolución de la cantidad de PhDs en América Latina por disciplina



Fuente: RICYT (<http://www.ricyt.org/>)

Gráfico 13

Publicaciones latinoamericanas de Ciencias Sociales en Scopus



Fuente: Buquet (2013).

Si se observa el Gráfico 13, también se puede observar como a partir de la década del 2000, y marcadamente más desde 2005 aumenta el número de publicaciones en Ciencias Sociales registradas en la base de datos bibliográfica Scopus. Este dato muestra la misma tendencia que antes se señalaba para el aumento del gasto en I+D, el aumento del número de investigadores y doctores. Pero como se verá más adelante la región presenta heterogeneidades.

Asimetrías nacionales

Los números agregados presentan un panorama alentador sobre la evolución reciente de la producción científica en la región. Pero no permiten registrar uno de los rasgos más relevantes del panorama científico regional: la existencia de fuertes asimetrías en el desarrollo científico entre los distintos países. En ese sentido,

Hernández Asensio (2014) distingue entre tres grupos de países. En los del primer grupo (Colombia, Haití, Perú y Brasil) la producción científica crecer más que el promedio de la región. En el segundo grupo (integrado entre otros por Panamá, Ecuador, Chile, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Bolivia), el crecimiento de la producción se sitúa en el entorno del promedio de regional. En el tercero, la producción crece menos que el promedio (México, Argentina y Venezuela).

Brasil lidera el crecimiento científico regional. Sus investigadores son responsables de más de la mitad de los artículos científicos producidos en la región. Desde el punto de vista del ritmo de crecimiento el caso más exitoso es el de Colombia que logró cuadruplicar su producción científica en solamente 7 años (2004-2013). En el Cono Sur, se destaca Chile que produce el 40% de los artículos científicos de esta subregión y que registra la tasa más alta de crecimiento de la productividad científica de la región. En el polo opuesto, países como México, Argentina y Venezuela han perdido importancia en la producción científica.

Estudiando la evolución recientes de las ciencias sociales Buquet (2013) encontró tendencias similares a las reportadas por Hernández Asensio (2014). Los investigadores de Brasil producen casi la mitad de los artículos de ciencias sociales publicados por Scopus. México, Chile y Argentina tienen una participación destacada en estas disciplinas. Colombia y Venezuela tienen una participación similar. Estos 6 países generan más del 90% de la producción científica en ciencias sociales.

Cuadro 2
Artículos SCOPUS por país de afiliación del autor

País	Artículos	Porcentaje
Brasil	9169	46.3%
México	2895	14.6%
Chile	2594	13.1%
Argentina	1910	9.6%
Venezuela	1032	5.2%
Colombia	931	4.7%
Cuba	376	1.9%
Perú	297	1.5%
Uruguay	194	1.0%
Costa Rica	175	0.9%

Bolivia	74	0.4%
Guatemala	74	0.4%
Ecuador	54	0.3%
Nicaragua	15	0.1%
Honduras	10	0.1%
República Dominicana	5	0.0%
Paraguay	4	0.0%
El Salvador	3	0.0%
Panamá	1	0.0%

Fuente: Buquet (2013).

3. Vínculos entre Think Tanks y Universidades

En el marco de tendencias globales (el viraje hacia sociedades del conocimiento), la producción científica en nuestra región, como acaba de verse, ha experimentado durante las últimas dos décadas una transformación muy importante. En primer lugar, tanto la multiplicación de universidades privadas como la expansión del subsistema de *Think Tanks* modificaron de modo significativo el mapa del sector en términos institucionales. En segundo lugar, la producción científica, en general, y la de las ciencias sociales, en particular, experimentó una fuerte expansión. En tercer lugar, cambió la forma de producción de conocimiento. Acompañando el patrón universal detectado por Gibbons *et al* (1994), junto a la producción disciplinar tradicional generada en las universidades (M1), ha hecho irrupción un nuevo modo de producción de conocimiento orientado a la solución de problemas específicos de la producción y el gobierno (M2).

Uno de los rasgos más importantes de esta nueva modalidad es que se multiplican los lugares en los que genera el conocimiento y aumentan los vínculos entre sí. En términos de Gibbons *et al* (1998): *“la Modalidad 2 se caracteriza por: a) un aumento del número de lugares en que puede crearse conocimiento; ya no se trata únicamente de las universidades y el cuerpo docente, sino también de institutos no universitarios, centros de investigación, organismos públicos, laboratorios industriales, centros de estudio, consultorías, por medio de su interacción. b) la vinculación de los lugares en una multitud de formas --electrónicas, organizacionales, sociales, informales-- mediante redes de comunicación en funcionamiento”*.

Los múltiples vínculos entre *Think Tanks* y Universidades que se pondrán de manifiesto en esta sección del documento deben ser analizados sin perder de vista esta tendencia general. Las universidades no son el único centro de generación de conocimiento. En lo que refiere a las ciencias sociales, comparten esta tarea con otras instituciones, en particular con los *Think Tanks*. Entre ambas instituciones existen vínculos muy variados que van desde el extremo de la máxima cooperación (formulación de alianzas estratégicas de mediano o largo plazo al de la competencia por influencia, recursos humanos y fondos de investigación).

3.1 Modalidades de cooperación

Los vínculos entre universidades y *Think Tanks* son muy variados. A continuación se presentan en orden de profundidad creciente.

Educación

Todos los estudios de caso insisten en que, entre ambas instituciones, existe un vínculo básico, inicial, probablemente obvio, pero de importantes consecuencias: aunque, en muchos países, completaron su formación con estudios de posgrado (maestrías o doctorados) en el exterior, en términos generales, los investigadores de los *Think Tanks* recibieron la formación de grado en las universidades de sus respectivos países.

Es de la mayor importancia no perder de vista este punto de partida. Ayuda a entender muchos de los vínculos posteriores (circulación de documentos, redes compartidas, “doble militancia”, cooperación por proyectos, alianzas estratégicas). El pasaje por la universidad no solamente deja en el estudiante un bagaje de conocimientos científicos significativo y un conjunto de valores y creencias acerca del papel del saber en las sociedades modernas. El estudiante, durante estos años, va tejiendo una extensa red de relaciones con docentes y estudiantes. Esta red perdura luego del egreso y pasa a formar parte del capital social del graduado (o posgraduado).

A nivel de enseñanza existe otro tipo de vínculo muy importante: los investigadores de los *Think Tanks* suelen actuar, al mismo tiempo, como docentes en las universidades. Esta actividad docente no solamente les permite desarrollar

una dimensión de su vocación. Además, los pone en contacto con estudiantes de talento que, a su vez, podrán ser reclutados como ayudantes de investigación en los *Think Tanks*.

Comunicación

Entre universidades y *Think Tanks* existe una circulación intensa de documentos ricos en contenido. Barrera y Matas (2013) analizaron las redes de comunicación entre 3.745 universidades y 325 *Think Tanks* de América Latina y el Caribe. Más específicamente, midieron cuánto interés existe en las universidades por utilizar el conocimiento producido en los *Think Tanks*. Para ello elaboraron cinco indicadores:

- i) *Tamaño*: cantidad de páginas individuales que se encuentran bajo su dominio. Es una aproximación cuantitativa a la presencia de cada institución en la Web.
- ii) *Apertura*: Contabiliza la cantidad de archivos ricos en contenido (Word, PowerPoint y PDF) alojados en el sitio bajo análisis.
- iii) *Impacto*: Da cuenta de las referencias (links) recibidos por cada sitio desde otros sitios Web. Cuantifica el prestigio, el uso y el valor de la información dado por terceros.
- iv) *Impacto universitario*: Porcentaje de los links recibidos desde las páginas Web de universidades en relación al total de las referencias realizadas (sin importar el origen) al sitio Web analizado.
- v) *Impacto universitario LAC*: Es equivalente al anterior, pero sólo toma en consideración las referencias recibidas desde universidades de la región.

La información generada fue resumida por los autores en el cuadro 3. Como puede verse, existen importantes diferencias entre los distintos países. En los dos indicadores que refieren al volumen del *Think Tank* (“tamaño” y “apertura”) se destacan, por orden alfabético, Bolivia, Brasil, Chile y México. En el de “impacto” se despegan notablemente los *Think Tanks* peruanos. Los de Brasil aparecen en un

lejano segundo lugar, pero a su vez, claramente por encima de los de los demás países. En los de impacto universitario se destacan los de Argentina y Uruguay. Los de Uruguay son los que registran la mayor proporción de links desde universidades, en general, y desde sitios universitarios de la región, en particular. El caso uruguayo sugiere que podría existir un nexo causal entre el proceso de formación de los Think Tanks y el tipo de vínculos que tienen con el sistema universitario. Como nos recuerda Landoni (2013), algunos de los *Think Tanks* más conocidos e influyentes del país (CINVE, CIEDUR y CIESU son los ejemplos más conocidos) fueron creados durante el régimen autoritario por universitarios que habían sido expulsados de la Universidad de la República. Por eso mismo, desde el comienzo, tuvieron una fuerte vocación académica que todavía conservan.

Cuadro 3
El impacto de los *Think Tanks* de América Latina y el Caribe

País	Cantidad de TT	Tamaño promedio	Apertura promedio	Impacto promedio	Impacto universitario	Impacto universitario (ALAC)
Uruguay	13	228.92	88.62	1,852.46	9.35	8.80
Argentina	38	386.89	104.39	12,411.68	8.09	7.44
México	26	2,112.62	652.92	19,586.54	4.09	3.85
Perú	42	475.12	185.36	310,744.38	2.84	2.74
Paraguay	18	126.56	37.78	6,547.78	2.56	2.43
Colombia	19	477.53	145.58	18,211.32	2.53	2.28
Ecuador	4	173.25	17.25	6,983.00	2.00	0.67
Costa Rica	5	137.80	82.80	628.00	1.84	0.38
Guatemala	16	150.56	44.75	5,053.75	1.79	0.83
Brasil	23	2,013.17	492.70	88,181.48	1.41	1.33
Chile	14	1,883.64	906.50	29,842.64	1.14	1.03
Venezuela	5	343.00	50.80	8,349.80	0.89	0.65
Bolivia	17	1,619.76	504.35	44,750.59	0.68	0.42
R. Dominicana	3	533.33	42.00	5,047.33	0.65	0.33
El Salvador	3	319.33	19.33	14,024.33	0.50	0.34
Nicaragua	2	47.50	13.00	2,766.50	0.26	0.27
Honduras	3	72.00	53.33	1,674.00	0.03	0.00

Fuente: Barrera y Matas (2013)

Redes

Los investigadores de universidades y *Think Tanks* pueden participar en las mismas redes de expertos. En tanto profesionales, forman parte y, por ende,

cooperan entre sí en las asociaciones profesionales nacionales y regionales. Cuando comparten creencias y valores respecto a qué cambios hay que promover en las políticas públicas, integran las mismas comunidades epistémicas y, llegado el caso, animan las mismas coaliciones promotoras.

Hernández Asensio (2013) reporta un caso exitoso y especialmente interesante de cooperación en red de investigadores de universidades y *Think Tanks* en Perú. Se trata del Seminario Permanente de Investigación Agropecuaria (SEPIA), que funciona desde comienzos de la década del ochenta. Es una red de expertos que reúne las principales características de una comunidad epistémica.⁶ Integrada por antropólogos, sociólogos, historiadores, economistas, ingenieros agrónomos, geógrafos, entre otros, esta red apuesta a la construcción de capacidades locales para el abordaje de los problemas agropecuarios mediante la difusión pública de resultados de investigación. SEPIA organiza un seminario cada dos años en alguna ciudad del interior del país a partir de la cooperación entre una universidad pública y una ONG local. (Hernández Asensio 2013).

Cooperación en proyectos específicos

Universitarios e investigadores de *Think Tanks* cooperan frecuentemente en proyectos concretos. La cooperación aparece cuando ambas instituciones presentan perfiles complementarios. Más específicamente, depende de si las universidades han desarrollado o no capacidad para generar diagnósticos y alternativas de reforma para políticas públicas. En algunos países, como Brasil, las

⁶ Peter M. Haas (1992:3) define las comunidades epistémicas del modo siguiente: “An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise—that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence”. Es el caso de SEPIA. Los investigadores de esta red son profesionales de diversas disciplinas que cooperan entre sí porque creen necesario superar la dispersión de estudios rurales para fortalecer las capacidades locales y para, de este modo, contribuir al desarrollo económico y social. Además, comparten que el debate abierto y la exposición pública son el principal mecanismo para validar el conocimiento científico.

universidades tienen un gran desarrollo como usinas de producción de conocimiento científico pero recién están comenzando a generar conocimiento “policy relevant”. En otros, las universidades siguen siendo, esencialmente, instituciones de educación terciaria sin actividad de investigación significativa. En ambos casos, más allá de sus diferencias, las universidades se apoyan en el conocimiento generado en los *Think Tanks* para poder incidir en las políticas públicas. A su vez, los *Think Tanks* se asocian con las universidades para buscar prestigio, legitimidad académica y para, de este modo, incrementar el impacto público y político de sus investigaciones. Según Alfredo Joignant las interacciones son “instrumentales”: “Un *Think Tank* tiene interés por amplificar su público por eso se interrelaciona con las universidades y por su parte las universidades intentan llegar a públicos más políticos” (Flisfisch, Prieto y Siebertes 2013).

El estudio sobre Brasil coordinado por Leonardo Secchi (2013) nos ayuda a entender más claramente por qué predomina la cooperación sobre la competencia entre ambas instituciones. Al analizar la experiencia del Instituto Fernando Henrique Cardoso se señala: *“Los directores entrevistados no perciben competencia entre el IFHC y las universidades. El enfoque de investigación es diferente. Las universidades tienen enfoque de investigación descriptiva para construcción teórica, mientras que el IFHC produce investigación aplicada y para instrumentalización decisional. IFHC y universidades tampoco compiten en las métricas de suceso, pues para los universitarios lo que cuenta es el número de publicaciones y las revistas con factor de impacto, mientras que al IFHC la métrica es la repercusión política y divulgación de hallazgos en los medios de comunicación. Las fuentes de recursos son diferentes, las universidades buscan bolsas en agencias financiadoras públicas (FINEP, CNPq, FAPESP), mientras que al IFHC las fuentes de financiación son los donantes, las peak organizations, y los organismos multilaterales”*.

“Doble militancia”

Universidades y los *Think Tanks* suelen compartir recursos humanos. La lógica subyacente a esta modalidad de cooperación es muy sencilla. A los docentes universitarios les conviene dedicar parte de su tiempo al trabajo de consultoría en los *Think Tanks*. Esto les permite aumentar sensiblemente sus ingresos. Esto se

vincula a las dificultades que sigue presentando, en muchos países, el acceso a una carrera académica bien remunerada. Aunque, a lo largo de la última década, han ido aumentando los recursos invertidos en educación, como ha señalado Norberto Fernández *“las plazas con ‘exclusividad’ no abundan en la región”* (2012:65).

A su vez, la inserción de universitarios genera un efecto beneficioso en estas organizaciones. En este sentido, el testimonio de Francisco García, de Libertad y Desarrollo, recogido en el informe elaborado por Flisfisch, Prieto y Siebertes sobre el caso chileno es muy valioso: *“Nosotros (...) estamos inmersos en ambientes académicos. Eso tiene un montón de efectos, por ejemplo aumenta el nivel de exigencia del tipo de publicación o declaración que se hace... todo esto hace que uno aumente mucho los estándares y básicamente que uno no esté hablando solo en términos de divulgación sino que el nivel de estándar de exigencia académico de rigor es muy alto... No es que nosotros publiquemos papers “ISI” o “SCIELO” o que esa sea la principal preocupación de los investigadores de acá. Pero como también hay académicos que están preocupados de publicar se genera ese efecto virtuoso y nosotros eso lo promovemos”*.

Por el otro lado, también los investigadores de los *Think Tanks* tienen incentivos para dedicar parte de la jornada laboral a la docencia universitaria. Al trabajar en las universidades los docentes ganan prestigio e incrementan el impacto de la producción que generan en los *Think Tanks*. En este sentido, es muy esclarecedor el testimonio aportado por Patricio Meller de CIEPLAN: *“nosotros sacamos un libro aquí en CIEPLAN y yo empujo para lanzarlo en la universidad con los estudiantes (...). Aquí no tenemos muchos jóvenes entonces allá tiene mucho más impacto, llega directo a los estudiantes, a los profes y a los investigadores (...). Llega a gente además de distintos lados.”*

Alianzas estratégicas

Los estudios nacionales registraron muy pocas convenios de cooperación de mediano y largo plazo. Puello-Socarrás, al estudiar el caso argentino, concluye que *“la articulación con las Universidades en términos de consorcios ha sido excepcional”* Ejemplos de esto son el Programa de Gobierno Electrónico de CIPPEC con la Universidad de San Andrés, el Encuentro de Economías Regionales de Grupo Plan

Fénix y Universidades Públicas Nacionales, y alianza entre la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río IV para la organización de seminarios y foros de debates. Landoni, al analizar el caso uruguayo, reporta el convenio de cooperación entre CINVE y la Universidad ORT para formación de posgrado en Economía.

3.2 Modalidades de competencia

Think Tanks y universidades no sólo tienen dinámicas de cooperación. También existen importantes zonas de conflicto entre ambos tipos de instituciones. Aunque en ocasiones también compiten por influir en la agenda pública, la competencia fundamental es por recursos, tanto por captar (y conservar) investigadores calificados como por fondos de investigación (públicos y privados, nacionales e internacionales).

Los casos de Perú y Uruguay

Algunos de los estudios nacionales realizados en el marco de este proyecto reportan que existe una competencia intensa, incluso creciente, entre *Think Tanks* y universidades por recursos humanos y por fondos de investigación. Hernández Asensio, para el caso peruano y Landoni (2013), para el uruguayo, ofrecen testimonios muy ilustrativos acerca de estas dinámicas. En ambos casos, como se verá enseguida, los cambios recientes en el entorno parecen haber agudizado la competencia entre estas instituciones.

Dice Hernández Asensio (2013): *“Universidades y centros de investigación tienden a buscar cada vez más un mismo perfil profesional, que combina capacidad de investigación y habilidades para la gestión de proyectos. Esto se debe a que las fronteras entre ambos tipos de instituciones tienden a diluirse: las universidades cada vez hacen más investigación y los centros de investigación, cada vez más, se adentran en la docencia como fórmula para incrementar sus ingresos ante la disminución de la cooperación internacional. Esto lleva a una mayor competencia por reclutar profesionales y también a una mayor presión en favor de la dedicación exclusiva, por lo que en muchos casos los investigadores se ven obligados a elegir, en la práctica, entre su pertenencia a universidades o centros de investigación”.*

Por su parte, Landoni (2013), para el caso uruguayo, registró un proceso similar: el CLAEH, uno de los primeros *Think Tanks* de la historia del Uruguay, debió apostar a recorrer el camino de convertirse en una universidad para poder sobrevivir a cambios fuertes en el entorno. Por un lado, debió hacer frente a la disminución radical del financiamiento internacional disponible ocurrido en luego de la recuperación de la democracia (1985 en adelante). Por el otro, sufrió la creciente competencia de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que comenzó a ofrecer servicios de consultoría.

De todos modos, las universidades públicas (como la Universidad de la República en Uruguay) no sólo compiten mejor con los *Think Tanks* por haber desarrollado, durante la última década, destrezas crecientes en el terreno de la consultoría y por haber incrementado su contacto con el Estado. Además, mejoraron su capacidad para captar y retener recursos humanos porque dispusieron de presupuestos crecientes. Gabriel Oddone, uno de los expertos consultados por Landoni (2013) a propósito del caso uruguayo, sintetiza la situación en los términos siguientes: *“La existencia de mayores dinámicas de investigación y más recursos en las universidades implica que se está retaceando recursos hacia los Think Tanks que no tienen ya la ventaja comparativa de mayores remuneraciones. Esto implica una rivalidad”*. El desarrollo de las universidades privadas, en este sentido, genera una restricción adicional.

4. Factores que afectan el vínculo entre Think Tanks y Universidades

Las variables que inciden en el vínculo entre *Think Tanks* y Universidades son muy numerosas. En lo que sigue se profundiza en los aspectos que se consideran más relevantes. Ellos son los siguientes: (i) el entorno político económico y social, los rasgos específicos de (ii) universidades y (iii) *Think Tanks* y (iv) la importancia del contacto personal.

4.1 Entorno político, económico y social

Ciencia y sociedad están profundamente vinculadas. El desarrollo de las ciencias sociales (y de su trama institucional, ya sean universidades o *Think Tanks*) en América Latina es inseparable de las peripecias de nuestras sociedades. El

desarrollo de la Economía está vinculado con la crisis del 29 y el proceso de industrialización ulterior, y tiene en la creación de CEPAL un punto de inflexión fundamental. La Sociología despegó en los cincuenta y sesenta, con el telón de fondo de las importantes transformaciones sociales de la época. Las crisis políticas que, en muchos países, derivaron en la instalación de regímenes autoritarios incentivaron la reflexión sobre la “autonomía” de la política y estimularon, de este modo, el despegue de la Ciencia Política. Las universidades fueron profundamente afectadas por los vaivenes sociales, políticos y económicos. La creación de los *Think Tanks*, a su vez, no puede ser comprendida sin remitirla a ese marco general.

El entorno político, económico y social, por tanto, afecta profundamente el vínculo entre universidades y *Think Tanks*. La crisis (mejor dicho, la “sensación de crisis”) convoca al universitario a participar en los asuntos públicos para cooperar en la búsqueda de soluciones. Cuanto más graves sean los problemas (mejor dicho, cuanto más aguda sea la “sensación de crisis”), más obligados a involucrarse en los asuntos públicos se sentirán universitarios e investigadores de los *Think Tanks*. El estímulo a la participación no necesariamente se convierte en incentivo para la cooperación entre los investigadores de las distintas instituciones. La “sensación de crisis” suele estimular la polarización ideológica y ésta, a su vez, puede impedir la cooperación entre instituciones diferentes.

4.2 Universidades

Ideas (creencias y valores). La predisposición a cooperar con los *Think Tanks* depende de las creencias y valores que predominan en universidades de cada país. En primer lugar, depende de cómo conciba cada universidad su misión. Algunas instituciones universitarias se consideran a sí mismas, en esencia, instituciones educativas. Estas universidades estarán menos orientadas a buscar alianzas con *Think Tanks* que aquellas que asignan a las otras funciones típicas de la tradición universitaria latinoamericana, es decir, a la investigación y extensión, mayor importancia. En particular, cuanto más viva esté la tradición de la extensión en una universidad más fácil será construir alianzas (en torno a proyectos específicos u objetivos de mediano plazo) con *Think Tanks*. En segundo lugar, la propensión a cooperar depende de la visión del proceso científico que predomine entre sus

académicos. En aquellas instituciones en las que el Modo 1 de producción de conocimiento científico esté más arraigada será más difícil construir puentes con instituciones, como los *Think Tanks*, que generan otro tipo de conocimiento y que lo validan a través de mecanismos distintos. A su vez, cuanto más abierta esté una institución universitaria hacia el Modo 2, más fácil será establecer alianzas con instituciones orientadas a mejorar la calidad de las políticas públicas. En tercer lugar, la probabilidad de la cooperación entre *Think Tanks* y universidades aumenta cuando existe afinidad político-ideológica entre ambas instituciones.

Intereses. Las ideas importan. Pero los intereses también. Para que las universidades intenten cooperar con los *Think Tanks* deben percibir en esta cooperación una oportunidad para levantar algunas restricciones. En primer lugar, la cooperación con los *Think Tanks* puede permitirles remover la restricción presupuestal. Cuando los académicos no tienen necesidad de buscar fondos extrapresupuestales prefieren dedicarse a desarrollar su trabajo siguiendo la lógica de la producción de conocimiento tipo M1 siguiendo los incentivos de los sistemas de investigación de sus países y de sus disciplinas. Las instituciones universitarias comienzan a buscar fondos extrapresupuestales cuando no tienen más remedio. Este interés por generar mayores ingresos es el punto de partida para la cooperación. De todos modos, también es posible que la restricción presupuestal opere como un obstáculo. Esto ocurre cuando la escasez de fondos es demasiado aguda. En estos casos, ambas instituciones se ven forzadas a competir entre sí. En segundo lugar, la cooperación con los *Think Tanks* le permite a las universidades disminuir la distancia con políticos y formuladores de políticas. La autonomía universitaria, uno de los signos de la tradición de Córdoba, primero, y la combinación de politización y radicalización que predominó en los sesenta, después, alejaron a la universidad de los procesos de gobierno. Vincularse a los *Think Tanks*, instituciones especializadas en tender puentes hacia los gobernantes, les permite a las universidades recorrer muy rápidamente el camino opuesto.

Instituciones. La estructura organizativa de las universidades también afecta la probabilidad del vínculo con los *Think Tanks*. En primer lugar, los incentivos a la carrera académica predominantes son un obstáculo poderoso. Los estudios de caso insistieron en este punto. Los incentivos están diseñados para favorecer el M1 y no

para estimular la cooperación con los *Think Tanks*. Como ha dicho Elizabeth Balbachevsky (2008:33-34) las instituciones favorecen un “*perfil único de profesor*”, un “*modelo de oro*”, “*que consiste en el profesor con doctorado y contrato integral, cuya actividad de investigación es financiada con recursos externos (y necesariamente públicos, en algunos casos) y con producción publicada en revistas indexadas (preferencialmente por el sistema ISI – Thomson Information Science Institute, para algunos países)*”. Este modelo no estimula la investigación “*pertinente*”: “*Como se ve, ninguno de los indicadores consagrados en este perfil considera relevante la interface entre la vida académica y la sociedad nacional, su contribución para el desarrollo regional o las interacciones de la investigación académica con el sector productivo*”. En segundo lugar, la estructura de las universidades suele conspirar contra la cooperación con otras instituciones. El proceso de toma de decisiones, especialmente en las grandes universidades públicas, es muy complejo. La tradición del cogobierno, en particular, genera un mapa de múltiples actores relevantes con poder de veto. Además, de estos obstáculos de carácter político existen otros derivados de la estructura burocrática: el “papeleo” a la hora de firmar convenios es desestimulante. La consecuencia es que, demasiado a menudo, el proceso decisorio es más lento y complejo de lo requerido para cooperar con organizaciones privadas más ágiles y flexibles.

4.3 Think Tanks

Ideas (creencias y valores). La predisposición a cooperar con las universidades depende de las creencias y valores que predominen en los *Think Tanks*. En primer lugar, para que exista cooperación es preciso que los investigadores de los *Think Tanks* sean capaces de comprender y valorar los productos de investigación elaborados por los universitarios, es decir, comprender y respetar el Modo 1 de producción de conocimiento científico. En segundo lugar, también es preciso que exista cierta convergencia ideológica entre ambas instituciones. Los *Think Tank* de perfil más alto en lo que refiere a proponer alternativas de reforma serán los que tendrán más dificultades para construir alianzas estables con instituciones académicas. Dicho de otra forma: los *Think Tanks* más orientados a la *advocacy* serán los que tendrán mayores dificultades para tejer alianzas estables con

universidades. Finalmente, los *Think Tanks* de origen académico (por ejemplo, los creados como “refugio” de universitarios frente a la amenaza o persecución de regímenes autoritarios) serán los que tengan un diálogo más natural y fluido con las universidades.

Intereses. En la mayoría de los países de la región las universidades siguen siendo las instituciones de producción de conocimiento más antiguas, conocidas y de mayor prestigio (en algunos países como Brasil, el público ni siquiera conoce la existencia de los *Think Tanks* o tiende a confundirlos con las universidades). Por eso no puede llamar la atención que los *Think Tanks* intenten asociarse con ellas. Al hacerlo, obtienen beneficios en, por lo menos, tres aspectos decisivos para la persistencia de los *Think Tanks*. En primer lugar, mejoran su capacidad de *fundraising* tanto dentro como fuera del país (esto es decisivo: sin captar fondos el *Think Tank* perece). En segundo lugar, cuando se asocian con universidades bien conocidas y respetadas por el público, incrementan el impacto en la agenda pública de sus trabajos y propuestas (esto está en la esencia del *Think Tank*: si no genera impacto desaparece). En tercer lugar, cuando obtienen el apoyo de centros académicos de calidad, se aseguran que el producto final alcance estándares de calidad exigentes (sin productos de calidad, no puede generar impactos importantes y, a la corta o la larga, se desprestigia y languidece).

Instituciones. La probabilidad de la cooperación con las universidades depende también de las características institucionales de los *Think Tanks*. En primer lugar, cuanto más académico sea el perfil de un *Think Tank* más sencillo le resultará el diálogo y la construcción de vínculos cooperativos con las universidades. El perfil académico puede estar dado por diversos factores. A veces deriva de cuándo y cómo fue creado: muchos de los *Think Tanks* del Cono Sur fueron generados por universitarios perseguidos políticamente con la finalidad de poder seguir realizando actividades académicas a pesar de los regímenes autoritarios. Otras veces deriva de la composición de sus recursos humanos. Muchos *Think Tanks* de la región fueron fundados por universitarios (egresados de escuelas de gobierno muy prestigiosas) que prefirieron apostar a la incidencia en las políticas que a la vida académica. El estándar académico de sus fundadores asegura que la institución tenga un diálogo natural con el mundo universitario. En segundo lugar,

cuanto más sensible a las necesidades de la vida académica sea un *Think Tank* más sencillo le resultará obtener el concurso de académicos. La flexibilidad ante las necesidades y restricciones de las carreras académicas de los universitarios, insertos en circuitos en los que sigue prevaleciendo el Modo 1 de producción de conocimiento, favorece la participación de universitarios en proyectos animados por los *Think Tanks*.

4.4 Contacto personal

El vínculo entre *Think Tanks* y universidades no sólo depende de factores contextuales y de las características específicas de ambas instituciones. El contacto personal entre los investigadores de ambas instituciones es un factor crucial.

El economista uruguayo Gabriel Oddone, entrevistado para este proyecto por Landoni, formuló esta idea muy claramente: *“El conocimiento de las personas y los investigadores –dijo– es hoy un factor fundamental. La razón por la que hay cooperación en el mundo de los economistas es que todos nos conocemos y tenemos una relación relativamente buena. Hay una generosidad razonable entre las instituciones”* (Landoni 2013). Lo dicho por Oddone sobre la red de economistas uruguayos vale para otras profesiones y países. La cooperación, como desde hace años viene subrayando la literatura sobre capital social, se ve facilitada por la confianza interpersonal. A su vez, ésta nace del conocimiento mutuo. En el caso de los investigadores de universidades y *Think Tanks*, el contacto personal muy frecuentemente se inició durante los años de formación, al compartir programas de grado y/o de posgrado. La pertenencia a las mismas redes profesionales o la participación en las mismas comunidades epistémicas, a su vez, potencia estos contactos y genera aún mayores oportunidades para la cooperación tanto entre personas como entre instituciones.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

En el contexto de una década de crecimiento económico sostenido, que contrasta con la falta de dinamismo que exhibieron en el mismo lapso los países más desarrollados, la producción científica en América Latina y el Caribe ha venido

experimentando un despegue importante como puede constatarse repasando la evolución reciente de los principales indicadores (cantidad de universidades y de estudiantes universitarios, número de investigadores posgraduados y de artículos científicos, gasto en I+D, etc.).

En ese marco, también las ciencias sociales de la región han vivido un desarrollo muy intenso. El panorama institucional muestra una creciente complejidad. Junto a las facultades de ciencias sociales y de humanidades, surgieron numerosos *Think Tanks*. El desarrollo institucional, a su vez, ha ido acompañado de un no menos intenso crecimiento de la producción científica. Desde 1990 en adelante, el número de artículos aumentó exponencialmente. La ya señalada diversidad institucional también tiene su correlato en el plano de los productos: junto a los artículos científicos característicos del Modo 1, ha aparecido una creciente producción que presenta rasgos del Modo 2.

El relevamiento realizado por los investigadores que estudiaron los distintos casos muestra que existen múltiples vínculos entre *Think Tanks* y universidades. A veces estas instituciones compiten por captar recursos humanos calificados, por obtener fondos concursables nacionales o internacionales, o por influir en la agenda y en las políticas públicas. Incluso cuando no compiten, universidades y *Think Tanks* suelen mirarse con recelo. En general, tienen historias y objetivos organizacionales muy diferentes. Las universidades siguen priorizando la enseñanza y la producción de conocimiento tipo M1. Los *Think Tanks* habitualmente no tienen actividades de enseñanza y producen conocimiento con muchos rasgos del M2.

A pesar de estas grandes diferencias, existe evidencia empírica de numerosas actividades de cooperación tanto en enseñanza como en investigación entre ambas instituciones. En el plano de la docencia, las universidades forman los recursos humanos que trabajan en los *Think Tanks*. A su vez, frecuentemente los investigadores de estas instituciones dictan clases en programas de grado o posgrado de universidades. En el plano de la investigación, el repaso de los casos nacionales permitió registrar numerosas proyectos en los que *Think Tanks* y universidades optaron por cooperar entre sí para complementarse mutuamente. Para explicar por qué estas instituciones a pesar de sus notorias diferencias

pueden cooperar entre sí hay que tomar en cuenta numerosos factores. En primer lugar, suelen existir valores y creencias compartidos acerca del papel del conocimiento científico. Por ejemplo, la vieja tradición de la “extensión universitaria” se enlaza naturalmente con la vocación por la incidencia que caracteriza a los *Think Tanks*. En segundo lugar, ambas organizaciones pueden percibir que sus intereses son convergentes. Por ejemplo, las universidades buscan desarrollar habilidades de consultoría y acercarse a los decisores; los *Think Tanks* precisan el prestigio de los universitarios. Entre estos factores se destaca uno que no por obvio es menos importante: el contacto personal (que facilita la confianza interpersonal y, por ende, la cooperación institucional).

5.2 Recomendaciones

Potenciar el vínculo entre universidades y *Think Tanks* no es un fin en sí mismo. En verdad, forma parte de un objetivo mayor: incrementar la oferta de investigación social orientada a mejorar la calidad de las políticas públicas de las democracias latinoamericanas. Pero obtener este objetivo final no es suficiente con trabajar sobre el lado de la oferta. Es imprescindible, al mismo tiempo, seguir estimulando la demanda y perseverar en la construcción de mecanismos que faciliten el “nexo” entre investigadores y decisores.

Dada la variedad de vínculos entre universidades y *Think Tanks* detectadas en el proyecto es imprescindible que las políticas orientadas a potenciar el vínculo entre estas instituciones empiecen por reconocer y atender estas diferencias. De todos modos, a continuación se listan y desarrollan brevemente algunas de las recomendaciones más generalizables.

- i. *Relacionadas con el contexto.* Promover investigaciones que enfatizen las “cuentas pendientes” del desarrollo latinoamericano y diseminar extensamente los resultados de estos trabajos. La “sensación de crisis” es incómoda pero tiene un corolario muy positivo: estimula el desarrollo de las ciencias sociales y facilita la cooperación entre instituciones.
- ii. *Focalizadas en las universidades.* Favorecer la comprensión de la importancia del conocimiento M2 en el desarrollo. Contribuir a instalar

un debate orientado a corregir los incentivos de la carrera académica para estimular también el M2. Esto permitiría incrementar la predisposición de los universitarios a cooperar en la generación de conocimiento orientado a las políticas.

- iii. *Focalizadas en los Think Tanks.* Promover que sus proyectos, además de orientarse a generar diagnósticos y alternativas para incrementar la calidad de las políticas públicas, promuevan la producción de contenidos académicos. Esto facilitaría la participación de universitarios orientados al M1 en proyectos de los *Think Tanks*.
- iv. *Referidas a promover el contacto personal.* Promover actividades que permitan incrementar el contacto entre universitarios e investigadores de *Think Tanks*. Favorecer encuentros, organizar seminarios para discutir la producción de ambas instituciones, promover publicaciones “mixtas”.

6. Bibliografía

- Arocena, Rodrigo y con Judith Sutz (2001). “Changing knowledge production and Latin American universities”. En *Research Policy*, N° 30. pp. 1221-1234.
- Balachevsky, Elizabeth (2008). “Incentivos y obstáculos al emprendedorismo académico”. En Simon Schwartzman (editor). *Universidad y desarrollo en América Latina: experiencias exitosas de centros de investigación*. Caracas: UNESCO-IESALC. pp. 26-56.
- Barrere, Rodolfo y Lautaro Matas (2013). *Estudio Webométrico de los Think Tank en América Latina*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Bell, Daniel (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Nueva York: Basic Books.
- Bernasconi, Andrés (2008). “La crisis del modelo latinoamericano de la Universidad”. En José Joaquín Brunner y Carlos Peña (editores). *Reforma de la educación superior*. Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad Diego Portales. pp. 47-84.
- Blas, Ana Lucía y Violeta Hernández (2013). *Estudio de caso: Guatemala*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Brunner, José (1990). *Educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Buquet, Daniel (2013). “Producción e impacto de las ciencias sociales en América Latina”. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CLACSO.

- Castells, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, sociedad, cultura*. Volumen 1. México DF y Buenos Aires: Siglo XXI
- Castro-Martínez, Elena y Judith Sutz (2011). *Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etzkowitz, Henry y Loet Leydesdorff. (2000). "The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university–industry–government relations". En *Research Policy*, N° 29. pp. 109–123.
- Fernández, Norberto (2012). "La profesión académica en América Latina. Situación y perspectivas". En Norberto Fernández y Mónica Marquina (compiladores). *El futuro de la profesión académica: desafíos para los países emergentes*. Buenos Aires: EDUNTREF. pp. 61-78.
- Filgueira, Fernando (2006). "La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina", en Miguel Vera. *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Flisfisch, Ángel, Maximiliano Prieto y Alejandro Siebert (2013). *Estudio de caso: Chile*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Galeano, Luis, Diana García, Ignacio González y Marcelo Mancuello (2013). *Estudio de caso: Paraguay*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Gibbons, Michael *et al* (1994). *The new Production of Knowledge*. Londres: Sage.
- Gómez, Andrés Felipe (2013). *Estudio de caso: Colombia*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Haas, Peter (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination." En *International Organization*, Vol. 46, N° 1. MIT Press. pp. 1-35.
- Hernández Asensio, Pablo (2014). *Demasiado parecidos para llevarnos bien. Tres historias sobre la relación entre universidades y centros de investigación en el Perú*. Estudio de caso: Perú. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Hernández Asensio, Raúl (2014). "¿Quién escribe más y sobre qué? Cambios recientes en la geopolítica de la producción científica en América Latina y el Caribe." Documento de Trabajo, IEP: Lima.
- Landoni, Pablo (2013). *Estudio de caso: Uruguay*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Levy, Daniel (2011). "Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global". En Brunner, José Joaquín y Carlos Peña (editores). *El conflicto de las universidades entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad Diego Portales.
- Mansell, Robin (editor) (2009). *The information society. Critical concepts in sociology*. Londres: Routledge.
- McGann, James (2008). *Global go to think tank index report. Think Tanks and Civil Societies Program*. Philadelphia: University of Pennsylvania.

- McGann, James (2009). *Global go to think tank index report. Think Tanks and Civil Societies Program*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- McGann, James (2012). *Global go to think tank index report. Think Tanks and Civil Societies Program*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- McGann, James (2013). *Global go to think tank index report. Think Tanks and Civil Societies Program*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- McGann, James (2014). *Global go to think tank index report. Think Tanks and Civil Societies Program*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Puello-Socarrás, José Francisco (2013). *Estudio de caso: Brasil*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Reich, Robert (1992). *The Work of Nations*. New York: Alfred Knopf.
- Secchi, Leonardo (2013). *Estudio de caso: Brasil*. Documento de Trabajo del Proyecto: potenciando las relaciones entre Think Tanks y Universidades en América Latina.
- Silva, Patricio (1997). "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina", *Nueva Sociedad*, Nro. 152, pp. 68-77.
- Smith, Peter (2004). "Los ciclos de la democracia electoral en América Latina". En *Política y Gobierno*, 11 (2). pp. 189-228.
- Tünnermann, Carlos (2008). "Introducción", en Carlos Tünnermann (editor) *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Santiago de Cali: IESALC. pp. 11-44.
- UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: Ediciones UNESCO.
- Webster, Frank (2006). *Theories of the Information Society*. New York: Routledge.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay